

L'ORIENTATION DU POUVOIR D'ACHAT

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales, économiques et sociales de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel pour l'obtention du grade de docteur ès sciences commerciales et économiques

par

JEAN-PIERRE MARÉCHAL

Licencié ès sciences commerciales et économiques

1946



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555017_0044

L'ORIENTATION DU POUVOIR D'ACHAT

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales, économiques et sociales de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel pour l'obtention du grade de docteur ès sciences commerciales et économiques

par

JEAN-PIERRE MARÉCHAL

Licencié ès sciences commerciales et économiques



Monsieur Jean-Pierre Maréchal, licencié ès sciences commerciales et économiques, de Boudry, est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences commerciales et économiques, « L'orientation du pouvoir d'achat ». Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 29 octobre 1946.

Le Directeur de la Section
des Sciences Commerciales
et Economiques :

Signé : Paul-René Rosset.

*A la mémoire
de mon père*

PRÉFACE

Une époque aussi troublée que celle que nous venons de vivre a vu fleurir nombre d'interventions autoritaires des pouvoirs publics et maintes mesures tendant à restreindre la liberté des individus. Peut-être était-ce un mal nécessaire ?

C'est ce qui nous a engagé à essayer d'analyser, dans une modeste étude, les buts auxquels tend l'orientation du pouvoir d'achat et les méthodes utilisées pour y parvenir. Il n'était évidemment pas possible d'être complet dans une étude de cette importance et d'aborder en particulier les expériences qui ont été tentées dans ce domaine par certains pays que nous n'avons pas cités.

Nous nous sommes abstenus volontairement d'étudier le problème philosophique que pose la conception du système dit de l'économie dirigée par opposition au système dit libéral, pour nous confiner dans l'économie appliquée.

Conçue en pleine période de guerre, il était naturel que notre étude en subît l'influence, et que les nombreuses mesures d'économie dirigée et de planisme prises pour orienter le pouvoir d'achat aient retenu tout spécialement notre attention.

M.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Qu'entend-on par pouvoir d'achat ?

M. C. Schertenleib, dans son *Traité théorique et pratique de l'Etude du marché* ¹ définit le pouvoir d'achat par « le rapport existant entre les disponibilités en numéraire que possède un consommateur donné, à un moment déterminé, et les prix des produits qui sont à sa portée en ce moment ». Il s'agit donc d'emblée de distinguer entre revenu nominal ou monétaire et revenu réel, comme on oppose par analogie salaire nominal et salaire réel. Il est même possible d'étendre cette notion aux monnaies elles-mêmes, lorsqu'on veut comparer leur valeur relative.

Dans notre étude, nous emploierons le terme de pouvoir d'achat dans cette acception-là. L'expression « orientation du pouvoir d'achat » vise les mesures propres à contenir et à diriger ce pouvoir d'achat.

D'autres auteurs comprennent par « pouvoir d'achat » uniquement les moyens financiers destinés aux dépenses. Cette acception est, à notre avis, trop restrictive.

Quelles sont les sources du pouvoir d'achat ? Si l'on en excepte les sources extraordinaires, telles que le vol ou le pillage, par exemple, ou encore les jeux et celles à titre gratuit, ce sont le travail et la propriété. Nous touchons ici déjà du doigt le délicat problème de la répartition des revenus et de la fortune entre les individus avec ses inégalités, ses injustices et ses bienfaits.

Le pouvoir d'achat résulte de la production. Comme nous le verrons, les revenus se distribuent en quatre grandes classes qui sont

1. page 66.

les suivantes : salaire - intérêt - rente et profit. Il sera donc réparti différemment selon qu'on le dirige sur l'une ou l'autre de ces classes.

La répartition des biens pose deux grands problèmes, dont l'un est économique, l'autre social ¹. Le premier a pour tâche d'étudier comment se déterminent, sous un régime de libre concurrence, les prix des services de l'homme et des services des biens que les entrepreneurs utilisent dans l'œuvre de la production. C'est un problème qui ressortit essentiellement à l'économie politique et qui est soumis à la grande loi générale de l'offre et de la demande. Le second est un problème social. C'est l'étude de la répartition des revenus entre les hommes, son évolution, ses conséquences. La statistique nous sera ici d'un grand secours. Il s'agit d'observer la direction, l'orientation que prend le pouvoir d'achat. C'est un problème plus d'économie appliquée que d'économie pure, qui prend une acuité toute particulière en économie de guerre.

On remarquera que nous avons d'emblée fait intervenir dans la définition que nous avons donnée du pouvoir d'achat l'élément monétaire. Nous l'avons fait dans un but de commodité, d'une part, et parce que, d'autre part, dans notre économie moderne la valeur d'un bien ou d'un service peut aisément être comparée à celle d'un autre bien ou d'un autre service par l'intermédiaire de la monnaie. Cependant, il ne faut pas renverser le problème, car il est évident que l'on peut concevoir le pouvoir d'achat dont dispose une personne déterminée sans l'aide de la monnaie, surtout si l'on se rappelle que, en réalité, les biens ou les services sont échangés contre d'autres biens ou services, la monnaie n'intervenant que comme instrument d'échange et commune mesure des valeurs.

Autrefois, lorsqu'un individu troquait un objet contre un autre, il lui attribuait une valeur déterminée, un certain pouvoir d'achat, et l'objet reçu en échange possédait certainement à ses yeux une valeur supérieure sinon équivalente à celle de l'objet troqué.

Cette remarque montre bien qu'il n'est pas toujours facile d'évaluer un bien ou un service. La difficulté sera encore augmentée lorsqu'il s'agira de fixer la valeur de services immatériels. Nous examinerons plus en détail toute cette question au chapitre suivant en

1. P. Reboud, *Précis d'Economie politique*, tome II, page 343.

relevant cependant que la valeur d'un bien est étroitement liée à son utilité économique.

Il appert donc que le pouvoir d'achat de chaque individu — cette notion étant prise dans son acception la plus large, soit fortune monétaire et réelle — pris isolément ne saurait être déterminé sans difficultés. Nous faisons allusion à son pouvoir d'achat « en puissance » en quelque sorte. Toute évaluation contiendra une part d'arbitraire, puisque certains éléments ne peuvent être traduits en unités monétaires, et qu'il sera difficile pour ne pas dire impossible, de prendre tous les éléments entrant en considération. Il en est de même pour l'évaluation de la fortune globale et du revenu global d'un pays. La comparaison entre les différents pays sera encore entravée par le fait que la monnaie, donc l'élément servant de base à la comparaison, n'est pas la même et qu'il faudra ramener les différentes monnaies à un dénominateur commun. C'est ce qui explique les évaluations assez divergentes auxquelles sont arrivés les économistes qui se sont attachés à ces problèmes. Toute évaluation fournit un enseignement intéressant et utile, mais en aucun cas une indication absolue ou mathématique.

Précisons encore que si la monnaie simplifie la tâche en un certain sens, puisqu'elle permet de ramener les éléments à comparer au même dénominateur, elle la complique singulièrement à un autre point de vue. Comme on sait, la valeur de la monnaie est fonction du prix des marchandises et des services. C'est ce qu'on dénomme son pouvoir d'achat. Or, celui-ci augmentera lorsque les prix baisseront, et, bien entendu, diminuera lorsque les prix s'élèveront. Son pouvoir d'achat est donc essentiellement instable. L'économiste aura en conséquence peine à déterminer, étant donné que les variations se produisent tant du point de vue de la monnaie elle-même que du point de vue des prix des biens et des services, quel est le rapport qui s'est modifié en réalité. Pratiquement, il sera très malaisé d'y parvenir de manière exacte. Pour se faire une idée approximative, il est vrai, de la valeur de la monnaie, un grand nombre de pays ont introduit la méthode des nombres-indices. Il n'est évidemment pas possible de prendre en considération pour le calcul d'un indice les prix de toutes les marchandises. Seules les plus importantes d'entre elles entreront en ligne de compte. Pour perfectionner le système, on attribuera à chaque marchandise un coefficient d'importance, chacune ayant en fait une importance relative.

Nous sommes alors en présence d'un indice pondéré. Cet indice, comme nous le disions, permettra de faire la distinction entre le revenu nominal et le revenu réel.

D'autre part, il n'est pas possible d'identifier un changement de pouvoir d'achat d'une monnaie déterminée aux variations de sa parité de change ou métallique. Ainsi, lorsqu'en 1936 le franc suisse a été dévalué de 30 % en moyenne, si l'on s'en réfère à la nouvelle teneur en or consacrée légalement, on ne peut en déduire que son pouvoir d'achat est automatiquement diminué d'autant. Il faut distinguer, en effet, les répercussions de la dévaluation sur le marché interne et sur le marché extérieur. S'il est vrai que cette corrélation existe dans le dernier cas, la situation est différente dans la première éventualité, car le point de comparaison devra être cherché dans l'indice du coût de la vie. Une monnaie peut très bien perdre une partie de son pouvoir d'achat sur le marché national et son change n'être que faiblement déprécié. La réciproque est aussi vraie. Il faut donc se garder de confondre les deux phénomènes.

En revanche, lorsque l'indice des prix de détail passe en Suisse de 100 en 1913 à 200 points à fin 1941, on peut affirmer qu'il faut deux fois plus de francs nouveaux pour acheter une quantité de marchandises équivalentes. Même ici, le problème n'est pas si simple qu'il apparaît au premier abord, car tous les éléments d'actif et de patrimoine ne suivent pas le mouvement des prix des marchandises et d'autres facteurs que la monnaie peuvent avoir une influence sur le montant des revenus et des capitaux, tel le développement normal de la production.

Eu égard au fait que les prix sont fixés en fonction de l'unité monétaire, qu'elle s'incorpore ou non dans une monnaie métallique, il est nécessaire que l'on connaisse le pouvoir d'achat dont on peut disposer dans l'espace et dans le temps avec une somme de monnaie déterminée. De même, par la consultation de la cote des changes, on devrait pouvoir déterminer facilement la valeur de l'unité monétaire d'un pays donné par rapport à celle des autres pays. Il faut donc que l'on puisse compter pour assurer la marche normale des transactions sur une stabilité de la valeur d'échange de la monnaie à l'égard des marchandises et des services.

Or, il est intéressant de noter que, à l'intérieur d'un pays même,

le pouvoir d'achat de la monnaie peut varier d'un endroit à l'autre, et singulièrement de la campagne à la ville. Si nous prenons l'exemple de la Suisse, une remarque toute générale s'impose : la monnaie a moins de valeur en Suisse allemande que dans les cantons romands. Ce déséquilibre provient du fait que la Suisse allemande est beaucoup plus industrialisée que la Suisse française, qui est restée plus artisanale et où l'agriculture est plus développée. Une étude comparative des salaires nominaux montre qu'ils sont plus faibles dans celle-ci que dans celle-là. Or si, toutes proportions gardées, le salaire réel d'un ouvrier suisse-allemand et celui d'un ouvrier suisse-français sont à peu près identiques, il n'en reste pas moins que les cantons allemands, lorsqu'ils « exportent » en Suisse française pratiquent, certainement à leur insu, un certain dumping. Il en résulte qu'ils gagnent plus facilement leur vie puisque leurs dettes pèsent de façon moins lourde. Les capitaux qu'ils retirent de leur activité économique sont ainsi nominalement plus élevés. Ils disposent donc d'une masse monétaire plus importante qui leur permettra d'agir, inconsciemment ou non, sur le mouvement des prix.

De même, on constate d'une façon générale que le pouvoir d'achat de la monnaie est supérieur à la campagne qu'à la ville. Ce fait n'est pas sans influence sur les charges fiscales, car la même somme d'argent représentera un temps de travail qui pourra être fort différent.

Il est possible de faire la même constatation sur le plan international en étudiant les pouvoirs d'achat relatifs des différentes monnaies nationales.

CHAPITRE DEUXIÈME

Formation du pouvoir d'achat

Ce sont les besoins des hommes qui forment le moteur central de toute activité économique.

A l'origine, la production organisée par chaque individu tendait à satisfaire ses propres besoins. Cependant, l'idée d'échange a engagé les individus à intensifier leur propre production pour vendre tout ou partie de leurs produits, au moyen desquels ils ont dès lors la possibilité d'acheter les biens dont ils ont besoin.

Tant et aussi longtemps que l'homme apporte tous les éléments de la production et travaille uniquement pour satisfaire ses propres besoins, aucun problème de répartition des biens ne se pose. Mais, étant donné que notre économie moderne participe du principe de la division du travail et que la masse des biens ne se répartit pas en nature, mais en argent, la question se pose de savoir comment ces biens vont être répartis entre les divers agents qui concourent à la production. La question est d'autant plus complexe que, comme nous venons de le voir, les types d'organisations sont fort différents.

Si l'on examine la fonction essentielle que joue l'entrepreneur dans le processus économique, on constate qu'elle est double : il met en œuvre et coordonne les facteurs techniques de la production et s'efforce, ce faisant, de satisfaire les désirs des consommateurs ; il procède à la distribution des revenus en payant les prix des services fournis par les propriétaires fonciers, la masse des travailleurs et les capitalistes. L'excédent des recettes, pour autant qu'il y en ait un, forme son revenu que l'on dénomme profit. Il est donc tout à la fois acheteur et vendeur. Son rôle économique est extrêmement important.

L'économie est en continuelle transformation, tant au point de vue quantitatif qu'au point de vue qualitatif. Quantitativement en ce

sens que le nombre des biens produits et consommés est variable, et qualitativement en ce sens que la combinaison des facteurs qui concourent à la production est sujette aussi à variations. Donc, la part de chaque facteur pourra se modifier et le même bien pourra être produit par diverses combinaisons des facteurs techniques de la production. Cependant, remarquons que la loi de base de la science économique, la loi du moindre effort, poussera les hommes à rechercher la combinaison la plus rationnelle, celle qui avec le minimum d'efforts lui procurera la satisfaction la plus grande.

Dans cet ordre d'idées, on peut relever que notre économie est devenue très capitaliste et qu'elle tend de plus en plus à l'être, c'est-à-dire que l'élément capital joue un rôle qui va en s'accroissant de jour en jour au détriment des deux autres éléments. Ceci n'est point pour nous surprendre, lorsque l'on sait que les capitaux permettent une plus grande productivité du travail. La combinaison des moyens de production se transforme donc constamment dans le sens d'un accroissement de la productivité. Indépendamment du fait qu'une augmentation de la productivité du travail a pour conséquence une augmentation parallèle des richesses et par conséquent du bien-être, il ne faut pas oublier qu'elle est de nature à modifier sensiblement le phénomène de la répartition des revenus, la plus grande part revenant à la masse des capitalistes. Si donc la situation au point de vue économique pure est idéale, grâce au fait que le principe hédonistique est appliqué dans toute son intégralité, il n'en sera pas toujours de même au point de vue social si le résultat ne profite qu'à une seule classe : celle des capitalistes. Précisons tout de suite que, en réalité, les autres classes de revenus, et singulièrement les travailleurs, ont aussi bénéficié de l'augmentation de la productivité.

Il est évidemment très malaisé de séparer dans un produit déterminé la part qui est imputable à chacun des trois éléments de la production, soit celle qu'il aurait été impossible d'obtenir sans son apport. Cette discrimination, toute théorique soit-elle, puisque sans le concours des trois éléments la création du produit n'aurait pas été possible, n'en a pas moins une grande importance, car cette part devrait déterminer logiquement le montant du revenu afférent à chacun des facteurs.

La modification des parts de chaque agent de la production dans la composition d'un bien n'est pas indifférente, tant en se plaçant au

point de vue de la production qu'au point de vue de la répartition. Elle est susceptible d'apporter de gros changements principalement si l'on se place au point de vue de l'économie individuelle.

Le remplacement graduel de l'homme par la machine ne s'est, en particulier, pas effectué sans heurts, car il a théoriquement pour conséquence une éviction progressive de la part du travail en faveur de celle du capital et par conséquent une modification analogue des revenus respectifs. En fait, cet accroissement de la productivité n'a pas profité qu'à une seule classe, mais on a assisté à un développement harmonieux du volume des quatre grandes classes de revenus. C'est pourquoi, il faut se garder de tirer des conclusions hâtives de cette évolution, avant d'avoir analysé qui a bénéficié de la part du revenu libérée par le progrès technique ¹.

1. cf. P.-R. Rosset : *Progrès technique et Prospérité économique*.

CHAPITRE TROISIÈME

Formation et investissement des revenus **Petit circuit des revenus - Courants de capital**

Les premiers économistes établissaient une corrélation complète entre les agents de la production et les diverses espèces de revenus. La rémunération de la terre était appelée rente, celle du travail : salaire, et celle du capital : intérêt. Rappelons que c'est à J.-B. Say que revient le mérite d'avoir établi la distinction entre la rémunération du capital et celle de l'entrepreneur, que l'on dénomme profit.

Dans notre économie moderne, la répartition de ces différents revenus a lieu par l'intermédiaire des entrepreneurs, par voie d'échange. Ceux-ci achètent les services producteurs à la masse des propriétaires fonciers, travailleurs et capitalistes, ce qui constitue du même coup leurs revenus. Quant aux prix de ces services, ils seront englobés dans leurs coûts de production. Ensuite de quoi, les produits fabriqués sont vendus à un prix déterminé qui résulte du jeu de lois que nous n'avons pas à examiner dans le cadre de cette étude. L'excédent des recettes sur les dépenses forme leur revenu (profit). On se rend compte qu'il n'y a donc pas de parois étanches entre la production et la répartition qui s'effectuent somme toute parallèlement. Cette constatation met en évidence l'importance que revêt en économie politique la loi de l'offre et de la demande et l'interdépendance de tous les phénomènes économiques.

Comme nous l'avons vu, c'est la productivité de chaque agent qui tend à déterminer sa rémunération. Donc, en principe, chaque agent reçoit la contre-valeur de ce qu'il crée effectivement. Le revenu individuel sera fonction et du prix des services producteurs, déterminé par les causes qui agissent sur la loi de l'offre et de la demande des dits services, et de la quantité des services fournis.

Dans une économie totalement libérale, les revenus des individus sont déterminés par des lois amORAles. Aucune justice distributive ne se trouve à la base de cette répartition. C'est la raison pour laquelle un tel système aboutit par la force des choses à des inégalités qu'il faut peu à peu s'efforcer de corriger. Citons comme exemples la législation intervenue en ce qui concerne le taux de l'intérêt, la réglementation des conditions de travail et des taux de salaires. Actuellement, maints efforts sont tentés pour parvenir à une répartition aussi harmonieuse que possible entre les diverses classes de revenus en substituant ainsi au libre jeu des forces économiques des principes d'éthique. Ce problème revêt une grande importance en période d'économie de guerre où il est nécessaire d'assurer aux classes laborieuses un minimum d'existence vital, car ces dernières voient peu à peu leur salaire réel s'amenuiser par suite de l'augmentation constante des prix.

En outre, il ne suffit pas pour établir des comparaisons de revenus dans le temps et dans l'espace de collationner des statistiques de salaires, établies bien entendu selon les mêmes bases, encore faut-il tenir compte dans la comparaison du pouvoir d'achat réel de la monnaie. Il faut donc se garder de porter un jugement prématuré sur le seul revenu nominal qui peut être bien souvent un trompe-l'œil.

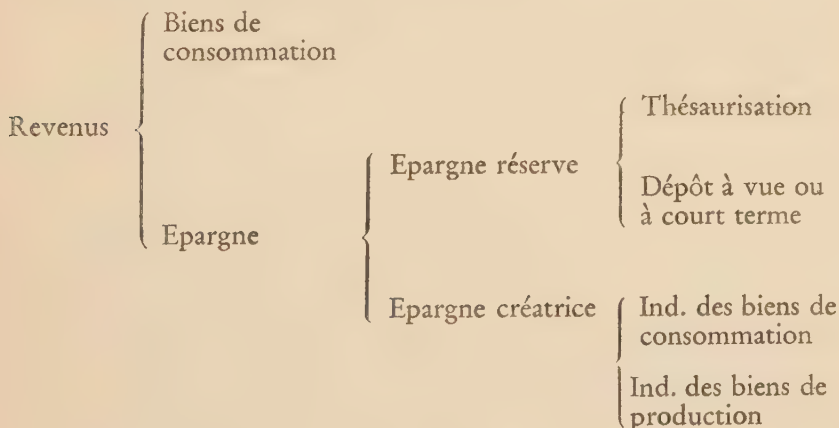
Aujourd'hui, les Services de conjoncture prêtent une attention toute spéciale au standard de vie des individus, car toute rupture brusque engendre le mécontentement et le désordre.

Les causes de l'inégalité des revenus sont dues au fait que les lois économiques sont amORAles. Cependant, d'autres causes tout aussi importantes et inhérentes à la nature des choses sont également déterminantes : tout d'abord, l'inégale aptitude des hommes dans l'accomplissement d'un effort similaire, et ensuite, dans un régime tel que le nôtre basé sur la propriété privée, l'inégale répartition de la fortune entre les individus. Il est pratiquement impossible, à notre avis, d'arriver à un synchronisme parfait des différentes sortes de revenus, bien qu'il soit possible d'en atténuer le déséquilibre. Même si l'on décrétait que tout effort identique devait être rétribué selon un taux donné, l'égalisation ne serait pas réalisée, ni réalisable. Pas réalisée, parce que les prix des services qui concourent à la production dépendent de facteurs qui échappent au contrôle du législateur, par exemple la modification de l'offre des services producteurs eux-mêmes et celle de la demande des

produits fabriqués. Ni réalisable, parce qu'un prix unique pour chaque effort différent conduirait à une tarification trop poussée et dès lors à des difficultés matérielles de discrimination des différentes classes, et en fin de compte à un nivellement par en bas des efforts, principe contraire à l'intérêt individuel inné chez chaque individu. On pourrait, en revanche, se représenter de façon toute théorique une égalisation parfaite des revenus dans un circuit complètement fermé qui n'admettrait pas la propriété privée et où la production et la consommation seraient standardisées. Nous avouons, cependant, que même ce concept théorique nous paraît bien fragile.

Comme l'économie politique n'est pas seulement une science, mais également un art qui se doit d'indiquer aux hommes quels sont les moyens les plus aptes à améliorer leur bien-être et qui, s'inspirant de préceptes éthiques, cherchera à réaliser l'équilibre le plus juste possible, il semble donc bien que sachant ce problème insoluble, elle ne doit rien négliger pour parvenir à l'état qui répondra le mieux à l'idée permanente de justice que l'on ressentira.

Les revenus qui résultent de la production confèrent donc à leur titulaire un certain pouvoir d'achat qui se répartira différemment selon qu'on le dirige sur l'une ou l'autre des quatre grandes classes de bénéficiaires. Le tableau ci-dessous nous démontre dans quelles directions peuvent s'investir les revenus de la communauté :



Grâce à ce schéma, on peut remarquer que le circuit de l'argent ou des paiements s'effectuera selon deux grands courants prin-

capitaux. Le premier, que nous dénommerons **petit circuit des revenus**, passant par les biens de consommation (dépenses) et l'épargne réserve aboutit au prix ¹. Nous appellerons circuit **direct** des revenus l'argent qui est affecté aux biens de consommation. Bien qu'en principe, tout revenu se transforme en dépense ou épargne, il s'agit, comme l'indique notre tableau, de faire une distinction en ce qui concerne cette dernière, basée sur le but auquel la destine son propriétaire. On désigne par épargne réserve, celle qui n'est pas destinée à s'investir en capitaux économiques, mais qui, un jour ou l'autre, se transformera en biens de consommation ou en services rendus. Les banques ou établissements analogues qui acceptent de tels dépôts ne les enferment pas dans leurs coffres-forts. Au contraire, elles cherchent à les faire fructifier en les prêtant à l'Etat, aux entrepreneurs ou aux particuliers. En sorte que le même phénomène que tout à l'heure va se produire et cet argent va également s'investir en prix de marchandises ou de services. La thésaurisation, provoquée généralement par des craintes d'ordre monétaire, servira aussi, cas échéant, à alimenter les fonds de roulement des entrepreneurs ou des particuliers et constituera en ce cas une dépense différée. Nous appellerons ce deuxième processus le circuit **indirect** des revenus.

Le circuit des revenus (direct et indirect) peut être représenté par la formule suivante : Revenus = Consommation = Prix = Coûts de production = Revenus.

Le second grand courant selon lequel s'effectue le circuit de l'argent se dénomme **courant de capital**. Il comprend l'épargne créatrice et ses investissements. C'est ce courant qui permettra aux industries de biens de production en particulier de trouver les capitaux économiques que les industries de biens de consommation utiliseront pour créer les produits désirés par les consommateurs. On constate l'importance extrême que revêt l'épargne au point de vue économique. Ce grand courant est étroitement lié au marché du crédit (marchés monétaire et financier), de même qu'au marché des valeurs mobilières et immobilières. Relevons, par ailleurs, que le courant des revenus et courant de capital se confondent sur le marché des marchandises, car sur celui-ci le capital utilisé par les entrepreneurs dans la production est

1. Wagemann : *D'où vient tout cet argent*, p. 130 et suivantes.

dépensé par le côté des revenus : « argent des producteurs aussi bien que argent des consommateurs » (Adolf Wagner) ¹.

Maintenant que nous avons examiné la voie théorique que peut prendre l'investissement du pouvoir d'achat, prenons le problème sous un angle plus pratique en considérant le genre de besoins à satisfaire et la capacité de pouvoir d'achat dont dispose les individus.

Le genre de besoins est fort divers. Il en est d'impérieux, tels les besoins physiologiques. Il en est d'élastiques : les besoins de luxe. Un caractère essentiel des besoins est qu'une fois satisfaits, ils se font sentir à nouveau avec la même intensité. L'individu prend donc l'habitude de satisfaire un certain nombre de besoins déterminés. C'est ce qui s'appelle son standard de vie. Celui-ci est évidemment limité objectivement par son pouvoir d'achat, soit la somme qu'il peut affecter à la satisfaction des besoins qu'il éprouve. Le choix qui le poussera à satisfaire un besoin plutôt qu'un autre est subjectif. Il variera avec la mentalité de l'individu, son rang social, son éducation, sa conception de la vie, le milieu social, son âge, ses habitudes, etc. Plus le niveau de civilisation est élevé, plus le nombre de besoins sera grand.

Le critère de discrimination dans le choix des besoins dépend en premier lieu de la capacité d'achat, car plus grande sera celle-ci, plus le nombre de besoins qui pourront être satisfaits sera élevé. L'influence du niveau des prix est indéniable, puisqu'on peut affirmer de façon toute générale que le pouvoir d'achat de la monnaie varie en raison inverse du niveau des prix. Pour pouvoir subsister, tout individu doit pouvoir disposer d'un pouvoir d'achat minimum qui lui permettra au moins d'assouvir ses besoins primaires (alimentation, habillement, logement, etc.). Rappelons ici la création en Suisse de la Commission consultative pour les questions de salaires, créée par ordonnance du Département fédéral de l'Economie publique du 8 octobre 1941. Cette Commission a pour tâche de fournir au Département fédéral de l'Economie publique des directives sur l'ampleur qu'il convient de donner aux ajustements de salaires nécessaires ensuite des variations du coût de la vie et sur les modalités de ces allocations.

Il est de toute importance pour l'ordre social de veiller à ce que tout individu jouisse de ce minimum vital et que son pouvoir d'achat

1. cité par Wagemann dans *Introduction à la théorie du mouvement des affaires*, p. 11.

ne soit pas réduit à néant par une augmentation du niveau général des prix.

Un accroissement du pouvoir d'achat motivé par une baisse du niveau des prix ou au contraire par une augmentation des revenus pourra avoir des répercussions foncièrement différentes. D'une façon générale, on peut remarquer que tout individu disposant d'un pouvoir d'achat plus élevé aura tendance à augmenter sa consommation. Ce pouvoir d'achat supplémentaire peut provenir, comme nous l'avons vu, de deux sources, soit par un accroissement des revenus, soit par une baisse de prix des produits. Dans le premier cas et dans l'hypothèse dans laquelle le prix des produits reste inchangé, ce pouvoir d'achat pourra se répartir proportionnellement sur tous les produits, bien qu'en réalité, une fois ses besoins primaires satisfaits, le consommateur portera plutôt ses désirs sur les objets de luxe. En revanche, l'effet d'une augmentation de pouvoir d'achat sera différente dans la seconde éventualité, en raison des variations diverses qui interviendront certainement dans les prix des produits. La demande se portera tout naturellement sur les articles sur lesquels est intervenue une forte baisse de prix. Toutefois, si l'on admet une baisse sur les produits de première nécessité, baisse qui pourrait être compensée par une augmentation proportionnelle des prix des autres produits, on peut être presque certain d'enregistrer une demande accrue, bien que le pouvoir d'achat global du consommateur ne soit pas modifié. Par cet exemple, on se rend compte que l'orientation du pouvoir d'achat pourra être influencée différemment selon qu'on agisse par le facteur revenu ou par le facteur prix. Le choix d'une politique d'orientation ne devra pas non plus négliger le côté social du problème.

Plusieurs auteurs ont essayé de synthétiser de façon concrète la capacité de pouvoir d'achat du peuple suisse à l'aide de statistiques établies par nos divers organismes. On constate ces dernières années un réjouissant développement dans tous les domaines de la méthode statistique et des enseignements qu'il est possible d'en tirer. Bien que l'on prétende, à tort ou à raison, que la statistique constitue une des formes du mensonge, on ne peut méconnaître cet essor. Il est par ailleurs indéniable que la statistique a contribué dans une mesure qui n'est pas à sous-estimer à l'étude du développement économique.

En ce qui concerne plus particulièrement le revenu national global

ou dividende national, M. Sotiroff ¹ relève que l'on entend par cette expression « une certaine quantité de francs, dollars, livres, marks, etc. Le revenu global représente donc un total de valeurs derrière lequel se trouve une masse de produits - le produit social. Pour autant que le bien-être d'une personne ou d'une communauté dépende de la masse des biens mis à sa disposition, et pour autant que le revenu national représente une expression simplifiée de cette masse de biens, le revenu national sert d'indice de bien-être ».

Pour obtenir le revenu individuel moyen, il suffira de diviser le dividende national par le nombre d'habitants. L'indice de bien-être pourra encore être amélioré par l'introduction de la notion de l'unité de consommation, notion qui permettra de tenir compte des modifications intervenues dans la composition de la population, car aux changements démographiques correspondent des changements dans la consommation ². Il sera aussi important de distinguer entre revenu nominal et revenu réel. En outre « la plupart des classifications utilisées pour montrer la répartition du revenu national parmi les différentes classes sociales sont basées en partie sur la notion du service, c'est-à-dire sur la contribution à la production, en partie sur celle du titre auquel on acquiert son revenu » ³. La première méthode se basera sur la valeur globale de la production, la seconde sur la consommation et l'épargne (dans son sens large).

D'après un tableau paru dans la *Revue de la situation économique mondiale* ⁴, M. Sotiroff cite comme revenu national suisse pour 1929 la somme de 10,665 milliards et pour 1932 : 7,489 milliards. Si l'on compare ces deux évaluations avec le montant de la population suisse (recensement de 1930 : 4.066.400 âmes), on arrive à un revenu moyen par habitant de Fr. 2623.— environ, respectivement Fr. 1842.—.

Peut-on a priori affirmer qu'on se trouve pour l'année 1932 devant un abaissement inquiétant du revenu national moyen ? Nous ne le croyons pas, tout simplement parce que ces estimations sont purement nominales. On se souvient qu'en 1932, notre pays se trouvait en pleine crise économique et que par conséquent une chute de prix inévitable en était résultée. L'indice du coût de la vie était d'ailleurs tombé de 161 points en 1929 à 138 points en 1932.

1. G. Sotiroff : *Évaluation et théorie du revenu national*, p. 67 et suivantes,

2. op. cit. p. 69,

3. p. 74,

4. Genève, S. D. N. 1939.

L'étude du montant des revenus du peuple suisse nous donnera toutefois une idée fragmentaire de sa capacité d'achat réelle, car il faut conjoindre à cette notion celle du capital. C'est pourquoi, il nous a paru intéressant de reprendre ici, sans attacher trop d'importance à ces évaluations, les chiffres cités par M. Fahrländer dans sa thèse ¹ parue en 1919 ayant trait à la fortune nationale de la Suisse, afin de se faire une idée approximative du pouvoir d'achat en puissance du peuple suisse.

Après avoir inventorié de façon détaillée les éléments de notre fortune nationale, M. Fahrländer arrive à l'évaluation synoptique suivante :

I. Grund und Bodenwerte

1. Landwirtschaftliches Boden-Vermögen	Milliarden Fr.	4,600
2. Städtisches	„ „ „	3,826
3. Wald-	„ „ „	1,196
4. Bergbau	„ „ „	0,025
	Fr.	9,647

II. Gegen Feuer versicherte Werte

1. Immobilien- und Mobiliar-Vermögen	Milliarden Fr.	21,707
2. Immaterielles Ergänzungs-	„ „	0,495
	Fr.	22,202

III. Gegen Feuer nicht versicherte Werte

1. Schweizerische Transportanstalten	Milliarden Fr.	2,225
2. Güter in Bewegung, Metallgeld	„	0,307
3. Wasserkräfte	„	0,115
	Fr.	2,647

ce qui nous donne un actif total de Fr. 34,496 milliards.

Ajoutant à ces éléments notre endettement à l'égard de l'étranger et les avoirs que nous possédons à l'étranger, M. Fahrländer établit le tableau synthétique suivant comme fortune nationale suisse en 1913 :

1. Max Fahrländer : *Das Volksvermögen der Schweiz*, thèse Bâle 1919, p. 101 et suivantes.

Aktiv

Passiv

	Milliarden Franken		Milliarden Franken
1. Vermögenswerte im Inland	34,496	1. Verschuldung an das Ausland und Kapitalanlagen im Ausland	1,839
2. Verschuldung des Auslandes und Ka- pitalanlagen im Ausland	<u>7,467</u>	2. Saldo	<u>40,124</u>
	<u>41,963</u>		<u>41,963</u>

Ces évaluations qui datent d'ailleurs d'un certain nombre d'années n'ont bien entendu qu'un caractère très théorique. Elles ne sauraient être de grande utilité à l'homme d'affaires qui désire se faire une idée de pouvoir d'achat dont disposent certaines villes ou régions économiques. Certains fascicules publiés par le Bureau fédéral des statistiques sur la base de renseignements fournis par l'Administration fédérale des Contributions pourraient, en revanche, l'orienter de façon plus précise.

Etant donné les difficultés auxquelles se heurte toute évaluation, la technique de l'étude du marché se base elle sur certains indices comme étant les meilleurs indices d'un pouvoir d'achat général et en particulier les voitures automobiles privées, les abonnements ou le nombre des postes téléphoniques en fonction, les différentes sortes de taxe ou d'impôts ¹.

Sur ces bases, M. Schertenleib a construit un tableau extrêmement suggestif ² démontrant que le pouvoir d'achat se concentre dans les principaux centres, notamment Zurich, Berne, Genève, Vaud et Bâle-ville, qui, à eux cinq, totalisent plus du 63 % du pouvoir d'achat total de la Suisse. La Suisse allemande absorbe, selon cette évaluation, le 72,4 % du pouvoir d'achat total, la Suisse française le 24,38 % et la Suisse italienne le 3,18 %.

1. cf. C. Schertenleib : *Traité théorique et pratique de l'Etude du marché*.

2. op. cit. p. 82, 83 et 84.

CHAPITRE QUATRIÈME

Adaptation de la production et des diverses activités qui en découlent dans un régime d'économie libérale

Nous avons déjà mentionné que les besoins forment en quelque sorte le point de départ de toute activité économique et que la satisfaction de ceux-ci est obtenue grâce aux biens et aux services. Or, ces biens résultent eux-mêmes de la production. Ceux-ci devront être ensuite répartis et cette répartition s'accomplira par le processus de l'échange, grâce à la monnaie. Nous avons vu au chapitre précédent comment prennent naissance les divers revenus que peut se procurer chaque individu, qui permettent l'acquisition des biens propres à couvrir ses besoins.

D'emblée, il faut relever que le mécanisme des prix est à la clé du processus de production comme de celui de la répartition. Ce sont les prix qui forment la base du circuit économique et qui permettent aux entrepreneurs, par le jeu de la loi de l'offre et de la demande, d'évaluer l'ampleur et la nature des besoins à satisfaire. La demande s'exprimera par l'intensité et la nature des besoins à satisfaire. L'offre, fonction des facteurs techniques de production, par les biens produits et les services que les hommes sont disposés à fournir. D'une part, nous avons le circuit de l'argent qui coule des consommateurs aux facteurs de la production qui correspond, d'autre part, au circuit des biens qui s'écoule en sens inverse.

Il va de soi que la demande de tout individu est conditionnée en premier lieu par son revenu. Comme celui-ci s'exprimera en unités monétaires, on parlera de moyens financiers. Il est évidemment bien rare qu'un individu soit en mesure de satisfaire tous les besoins qu'il éprouve, étant donné qu'il est limité par ses moyens financiers. C'est la raison pour laquelle il se voit dans l'obligation de faire un choix. Dans la règle, ce choix dépendra de façon plus étroite des moyens

financiers à disposition que de l'importance et de la nécessité des besoins, bien qu'il ne faille pas sous-estimer les causes subjectives qui sont souvent déterminées par des facteurs irrationnels, singulièrement en ce qui concerne les besoins alimentaires.

La loi de l'offre et de la demande peut s'énoncer succinctement de la façon suivante : les prix varient en raison directe de la demande et en raison inverse de l'offre. Ce qui revient à dire qu'ils s'élèvent lorsque la demande augmente et vice-versa et qu'ils diminueront en cas d'accroissement de l'offre et vice-versa.

L'appareil de production doit être conçu de telle manière qu'il réponde à l'ensemble de la demande. Il devra donc constamment s'adapter aux changements des besoins, afin que l'économie soit dans un état d'équilibre qui tende à la perfection de la correspondance entre l'offre et de la demande. Dans un régime d'économie libérale, c'est le mécanisme des prix qui permettra d'atteindre la corrélation entre ces deux facteurs, et de réaliser l'état d'équilibre qui ne peut être conçu de façon absolument parfaite que du point de vue théorique. Plus les modifications dans l'offre et la demande seront importantes, plus évidemment la période d'adaptation sera longue.

Si l'on fait abstraction de toute intervention extérieure, toute diminution dans la demande d'un bien agira sur son prix dans le sens d'une baisse. En revanche, tous les biens dont la demande s'accroîtra augmenteront. Ainsi, dans le premier cas, les entrepreneurs qui voient leurs bénéfices s'amenuiser ou qui enregistreront même des pertes restreindront leur production pour l'adapter au volume de la demande, cas échéant même l'arrêteront. Inversement dans la deuxième éventualité, les domaines dans lesquels il sera possible de réaliser un bénéfice inciteront les entrepreneurs à diriger leurs efforts dans cette direction. Cette continuelle adaptation implique des modifications parallèles dans la combinaison des facteurs techniques et partant dans les différentes sources de revenus. Plus une économie sera capitaliste, plus elle aura de peine à s'adapter à la demande nouvelle, parce que rigide. N'oublions pas non plus que la relation qui unit l'offre et la demande d'une part avec les prix, d'autre part, n'est pas uniquement causale, mais fonctionnelle, c'est-à-dire que les prix eux-mêmes auront une influence sur la demande de marchandises et de services. Il n'y a donc pas seulement action, mais réaction.

Nous faisons ici volontairement abstraction du cas particulier du régime de monopole dans lequel les lois normales de la concurrence ne sortent plus effet.

D'un autre côté, des changements peuvent aussi intervenir dans l'offre de marchandises, par suite de circonstances diverses (pénurie, mauvaises récoltes, retards dans les transports) et la loi de l'offre et de la demande joue dans le même sens qu'indiqué ci-dessus.

Indépendamment de la constante évolution de la mode, ainsi que des circonstances extraordinaires telles que la guerre qui ébranlent plus ou moins profondément toute une économie, les crises cycliques ont causé des troubles considérables dans l'appareil de production ainsi que des baisses catastrophiques dans les prix. Sans vouloir rechercher les causes des crises, relevons que cette chute anormale des prix provoque un état de sous-production latent. Dès que la crise sera surmontée, la hausse consécutive des prix qui laissera aux entrepreneurs une marge de bénéfice favorisera une large production. Tout accroissement de revenu aura pour conséquence probable une augmentation de la consommation et partant de la production, et inversement. La loi de concurrence, c'est-à-dire le fait que plusieurs personnes s'efforcent d'atteindre la même fin toutes mieux les unes que les autres, limite les mouvements de prix des biens qui auront toujours tendance à graviter autour de leur coût de production.

On ne saurait assez admirer la simplicité de ce mécanisme des prix qui assure un équilibre stable entre la production et la consommation, ceci conformément au principe hédonistique, en s'efforçant de donner à chaque acheteur le maximum de satisfaction en regard de son goût et de la répartition des fortunes et revenus entre les individus. Cependant, si l'application de ce processus se révèle parfaite en théorie, il faut malheureusement relever qu'en réalité il n'en est pas toujours ainsi, et que la crise qui inévitablement s'en suivra sera d'autant plus aigüe que le mécanisme aura été retardé. Dès lors, la question se pose de savoir s'il ne convient pas de limiter les écarts trop brusques susceptibles de se produire en pareil cas par des mesures d'économie dirigée appropriées, de manière à remédier aux carences du système du libre-échange. Cette remarque pose un grave problème de principe que nous reprendrons au dernier chapitre de notre étude. Sans nous prononcer encore sur l'ampleur et la forme que doivent revêtir de telles mesures,

il paraît à priori logique, comme l'écrit M. Fr. Scheurer¹, d'instituer un système de contrôle des prix « dans la mesure même où les lois économiques qu'avaient observées les classiques sont insuffisantes à assurer sans heurts excessifs et sans graves abus, le développement de la vie économique ».

Tout interventionisme économique implique de graves dangers dont les moindres ne sont pas ceux de savoir à quel organisme confier l'administration et la responsabilité d'une telle tâche. De même, il sera délicat de définir la forme et l'étendue de l'intervention, de se rendre compte si elle est réalisée dans l'intérêt général et si elle sauvegarde les principes de liberté qui font partie des attributs imprescriptibles de tout individu. D'ailleurs, toute intervention en appelle une autre et comment s'arrêter une fois pris dans l'engrenage !

Même à la lumière des expériences faites, il sera malaisé de tirer des conclusions définitives et catégoriques. Toute opinion formulée à ce sujet sera subjective, puisque dépendante tant de la conception que se fait chaque individu de l'économie politique, que de sa conception philosophique de la vie elle-même !

1. Fr. Scheurer : *Science de l'entreprise et contrôle des prix*, page 12.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE CINQUIÈME

L'orientation du pouvoir d'achat

Avant d'aborder l'étude de ce problème, il nous a paru indispensable d'examiner quelles étaient les sources du pouvoir d'achat, de même que le processus selon lequel celui-ci allait s'investir dans le circuit économique pour pouvoir être en mesure de concevoir comment il est possible de diriger ce pouvoir d'achat, partant quels éléments devaient être influencés. Comme nous le verrons, la forme donnée à cette orientation peut être très divergente et plus ou moins complète. Nous nous efforcerons d'en dégager les principaux éléments.

SOUS-CHAPITRE I : **Ses buts**

On aurait tort de s'imaginer que le planisme économique est une création de l'économie moderne. Depuis fort longtemps, l'Etat (ce mot étant pris dans son sens le plus large) a cherché à influencer le processus économique pour atteindre certains résultats donnés. Il pratiquait, ce faisant, à un degré plus ou moindre, de l'économie dirigée. Citons plus particulièrement chez les Grecs les importants plans d'urbanisme dont Périclès fut le promoteur au cinquième siècle avant Jésus-Christ, plans qui tendaient à assurer du travail aux ouvriers du bâtiment ¹. De même les droits d'entrée promulgués par Athènes dans un but fiscal, qui, sous une forme indirecte, privaient les particuliers d'un certain pouvoir d'achat au profit de la cité. Si l'on remonte encore plus avant, on découvrira avec intérêt que lors des conquêtes d'Alexandre (320 avant J.-C.),

1. cf. Fr. Scheurer : *Cours sur l'évolution des entreprises*.

Rhodes avait une politique économique extrêmement poussée : réglementation des prix - limitation de la production dans certains secteurs - les banques avaient été décrétées organismes publics, etc.

On se rend compte par ces quelques exemples tirés de l'histoire que les expériences d'économie dirigée qui ont fleuri tout particulièrement ces 20 dernières années ne sont pas des notions nouvelles ou tout au moins entièrement nouvelles. Il est vrai que le développement de la science économique a eu pour conséquence que celles-ci ont été beaucoup plus complexes. La connaissance plus parfaite du circuit économique a permis de mieux agir sur ses composantes, afin d'atteindre plus facilement le but recherché. L'on s'est efforcé, en outre, de coordonner toute la politique interventionniste réalisée dans un pays donné de façon à arriver à un tout équilibré, bien que parfois cette tendance ait aussi été motivée par le fait qu'une mesure en appelle une autre qui la complète et que l'intervention dans un secteur oblige, par la force des choses, à légiférer dans un autre secteur connexe ou dépendant.

Si l'on examine les buts que vise à atteindre une politique d'orientation du pouvoir d'achat, on constate qu'ils sont divers :

1. Le but peut être **social** : maintien du pouvoir d'achat réel de la population. Maintien d'un équilibre relatif et stable entre les diverses branches de l'économie nationale (problème des ciseaux). Essai d'une répartition meilleure du pouvoir d'achat existant en améliorant le sort de certaines classes de la population.
2. Le but peut être **économique** : emploi maximum des forces productives. Suppression des crises cycliques par une augmentation de la consommation qui stimulera la production. Eventuellement même compensation cyclique du pouvoir d'achat.
3. Le but peut être **monétaire** : défense de la monnaie. Maintien du cours des changes, partant rétablissement de l'équilibre normal et sain des échanges. Stabilisation des prix en vue de sauvegarder la monnaie.
4. Le but peut être **fiscal** : mesures de ponction par impôts ou emprunts. Epargne forcée en vue de fournir des ressources à l'Etat.
5. Le but peut être **politique** : chercher à réaliser l'indépendance politique par l'autarcie économique.

1^o But social

On constate ces dernières années une tendance très marquée à la réalisation d'institutions sociales qui s'efforcent de corriger les injustices qui peuvent découler des lois économiques amORAles. A cette fin, différents éléments exogènes sont pris en considération. Presque tout le monde est actuellement acquis à l'idée qu'un homme marié doit pouvoir disposer d'un pouvoir d'achat supérieur à celui d'un célibataire. Il en est de même des allocations pour enfants. Le peuple suisse prépare activement la réalisation d'une assurance vieillesse et survivants.

Depuis le début des hostilités, la hausse constante du coût de la vie en Suisse a nécessité l'octroi d'allocations de vie chère, de manière à assurer* à la masse des salariés un minimum d'existence. De même, certaines mesures fiscales ont un caractère nettement social et privent certaines classes d'un pouvoir d'achat qui est bonifié à d'autres.

Il nous paraît intéressant de souligner que la promulgation de telle ou telle mesure n'est en général pas fondée uniquement sur des raisons exclusivement sociales, économiques, ou monétaires, etc. Au contraire, les mesures prises pour diriger artificiellement le pouvoir d'achat remplissent souvent simultanément plusieurs buts ; par exemple à la fois monétaire et social comme le rationnement. Monétaire, parce qu'il empêche la hausse des prix et sauvegarde ainsi directement la monnaie, social, parce qu'il assure l'intangibilité du pouvoir d'achat réel de la monnaie. Indirectement, il atteindra également un but fiscal, puisque limitant la consommation, il permettra de résorber par la voie d'impôts ou d'emprunts les billets en circulation. C'est en quelque sorte une forme indirecte de l'épargne forcée.

Il faut également citer sous cette rubrique la politique de subventions que notre pays poursuit à l'égard de l'agriculture qui tend à équilibrer son pouvoir d'achat avec celui des autres branches maîtresses de notre économie.

2^o But économique

Comme nous l'avons vu, la production résulte de la combinaison des trois facteurs techniques : nature - travail - capital. Il n'est évidemment pas indifférent au point de vue économique de coordonner ces facteurs d'une façon ou de l'autre. Une seule combinaison nous per-

mettra d'atteindre le rendement maximum. C'est ce que devra déceler l'art économique. Nous savons également que le capital accroît l'efficacité de la production. Dès lors, tout devra être mis en œuvre pour disposer du plus grand nombre de capitaux possibles afin d'améliorer le potentiel économique. Il s'agira ainsi d'englober dans le circuit économique tous les éléments disponibles et réaliser l'emploi intégral des forces productives. Cette préoccupation trouve son application toute naturelle en temps d'économie de guerre qui requiert l'emploi maximum des forces productives d'un pays. En temps normal, il n'est pas toujours possible d'enrayer le chômage menaçant. De même, à l'exception des périodes d'économie de guerre totale ou de périodes de pointe, il sera difficile d'atteindre l'emploi intégral, car un certain chômage latent est, à vrai dire, presque inévitable.

Selon le livre blanc anglais ¹, les conditions indispensables à l'emploi intégral sont : le maintien d'un niveau constant et proportionné des dépenses pour les biens de consommation et pour les services, la stabilisation des prix et des salaires en proportion du rendement, et une mobilité suffisante de la main-d'œuvre. La première condition concerne aussi bien les dépenses publiques que privées, dont le niveau global ne doit pas baisser. Pour exercer une influence stabilisatrice, le gouvernement pourrait exercer une pression sur les Autorités locales pour qu'elles augmentent leurs dépenses au début d'une dépression et les contractent en période de hausse. En cas d'emploi réduit, le pouvoir d'achat pourrait être augmenté par une diminution temporaire des impôts, de façon à encourager la demande des biens de consommation et de services et à augmenter par conséquent l'emploi.

Ce moyen de lutte, tendant à parer aux crises, qui consiste à laisser déployer les effets des lois économiques tout en les atténuant et en les compensant par des influences inverses est également préconisé par M. C. F. Ducommun qui propose un interventionisme à base d'associations ². Cet interventionisme repose sur le principe suivant : accumulation pendant les périodes prospères de réserves au profit de travailleurs et gérées par ceux-ci. Comme il est nécessaire d'adapter les

1. cité par *Revue économique et sociale*, juillet 44, p. 221.

2. C. F. Ducommun : *L'interventionisme d'Associations (à base de compensation cyclique)*, cité par : *Revue économique franco-suisse*, 1944, page 150.

salaires au volume de la production et que les travailleurs n'ont aucun intérêt à ce que ce pouvoir d'achat s'épuise dans une hausse concomittante des prix, il est donc sage de prévoir un volant régulateur, en l'espèce des réserves, qui pourraient être utilisées en période de crise pour compenser la baisse de pouvoir d'achat.

C'est aux corps paritaires de profession et d'industrie qu'incomberait le soin de faire boucler le circuit économique et d'assurer l'équilibre structurel à longue échéance en fonction du phénomène de décalage, ceci en accord avec un institut d'orientation économique. Ces Corps paritaires devraient être composés, selon M. Ducommun, de représentants qualifiés (économistes), de représentants du capital, des travailleurs, des consommateurs et de l'Etat.

Sans vouloir nous prononcer sur le moyen préconisé par M. Ducommun, nous sommes d'avis que le principe de compensation en lui-même est bon et que c'est certainement un des seuls moyens de combattre les crises cycliques. Toute la politique du New-Deal pratiquée par le Président Roosevelt tendra également à injecter dans le circuit économique un pouvoir d'achat artificiel de manière à faire démarrer l'économie anémiée.

Dans le même ordre d'idées, on trouve dans notre pays d'ardents défenseurs de la théorie cyclique du budget ¹. Cette théorie préconise la restriction des dépenses courantes ainsi que le remboursement d'emprunts pendant les années prospères et une élévation des dépenses et des dettes de l'Etat pendant les années de vaches maigres. Il est facile de concevoir que la répartition des dépenses publiques a une importance sociale et éthique, et qu'elle peut, par son volume, influencer la conjoncture. Seul le financement des dépenses de crises par l'emprunt, serait capable, selon M. Kellenberger, de créer un pouvoir d'achat supplémentaire, car l'imposition provoque en fait un décalage de la demande effective. Le mécanisme financier du budget opère sur une très grande échelle une redistribution du pouvoir d'achat, ou une création de revenus. De ce fait, il est possible de le doser et de le régler savamment selon les exigences économiques de l'heure.

La politique du pouvoir d'achat dont le grand industriel M. H.

1. Conférence de M. le Prof. Kellenberger à l'assemblée annuelle de l'Association pour la monnaie saine, Zurich, cité par *Revue économique et sociale*, 1944, p. 205 et suiv.

Ford fut le promoteur aux U. S. A. a eu un succès retentissant, dont l'écho est parvenu jusqu'en Europe. Remarquant que, somme toute, c'est la consommation qui détermine la production, et non pas l'inverse, on en a déduit que, plutôt que de pratiquer une politique de déflation pendant la crise, il semble plus logique de chercher le remède dans une libération de pouvoir d'achat supplémentaire qui contrecarre la tendance à la baisse des prix et provoque même une certaine inflation. Cette dernière favoriserait la reprise des transactions économiques.

Cette libération de pouvoir d'achat pourra avoir lieu en particulier par une augmentation des salaires qui forment le revenu de la plus grande masse de la population. Le salaire accordé au travailleur sera donc surtout considéré sous l'angle de la consommation (revenu) et non pas sous l'angle de la production (coût). Si M. Ford propose un accroissement des salaires même pendant les bonnes années, afin de maintenir un haut degré de conjoncture, la politique du Président Roosevelt portera principalement son effort sur le relèvement des salaires pendant la crise, mais touchera également d'autres domaines, en particulier l'accroissement des revenus agricoles, le financement des grands travaux publics, la dévaluation monétaire et l'inflation budgétaire, toutes mesures ayant pour but d'augmenter le pouvoir d'achat national.

3° But monétaire

La monnaie est à la fois un instrument d'échange et le commun dénominateur de toutes richesses. Or, nous avons déjà dit que la masse monétaire n'était pas sans influence sur le niveau des prix. Il sera donc aisé, par une contraction ou au contraire par une extension monétaire, de modifier le niveau général des prix.

Réciproquement, des modifications dans le niveau général des prix auront des répercussions sur la masse monétaire en circulation. C'est la raison pour laquelle, on pourra indirectement sauvegarder une monnaie par une orientation de pouvoir d'achat appropriée. L'institution du contrôle des prix par exemple, tout en freinant et en arrêtant une hausse vertigineuse des prix dont les conséquences sociales seraient très lourdes, empêchera le fléau de l'inflation. Une politique de contraction du pouvoir d'achat permettra de réaliser la déflation. Inver-

sément, une politique de dilatation du pouvoir d'achat favorisera peut-être la reprise des échanges et partant la reprise des affaires.

Ce but monétaire joue un rôle prépondérant en économie de guerre où les besoins de l'Etat enflent dans une mesure désordonnée et où la production « civile » est réduite dans de fortes proportions, car il est inévitable qu'il se produise une hausse des prix et par conséquent une extension de la masse monétaire en circulation. Il n'est pas sans intérêt de mentionner que nous avons enregistré en Suisse une augmentation des moyens de paiement de 500 millions en 1944, alors qu'elle était de 411 millions en 1943 et de 300 millions en 1942. Si cette hausse se conçoit assez aisément, il est difficile d'imputer à chaque facteur (hausse des salaires, défense nationale, hausse des frais de transport et d'assurance et d'une façon générale des produits importés, influence du volume monétaire, etc.) la part de responsabilité qu'il porte par rapport à l'augmentation totale.

Cet accroissement du volume monétaire en circulation, dû également en partie au fait qu'une part de pouvoir d'achat ne peut être investie en marchandises vu la pénurie de produits, ainsi qu'à l'augmentation des revenus de l'agriculture consécutive au Plan Wahlen, est une conséquence inéluctable du régime d'économie de guerre, auquel nous avons dû nolens volens nous adapter.

Notre banque nationale voue d'ailleurs toute son attention à ce problème primordial, si l'on songe au rôle important que joue la monnaie dans une économie et pour les échanges avec les monnaies extérieures. Une monnaie saine est une condition sine qua non d'un équilibre normal et sain des échanges. Qu'il suffise de rappeler le bouleversement de la vie économique en Allemagne lors de la terrible inflation de 1923, toute confiance dans le mark ayant disparu et celui-ci ne remplissant dès lors plus son rôle économique.

4^o But fiscal

Il n'est qu'à examiner les dépenses énormes des divers états belligérants au cours de la dernière guerre pour se rendre compte du flot immense de pouvoir d'achat qui s'écoule vers les caisses publiques. Les particuliers devront donc se priver d'une partie de leurs ressources au profit de l'Etat pour couvrir ses dépenses. Plus les besoins de l'Etat

iront en augmentant, plus la part que les particuliers devront abandonner à son profit sera grande. Toutefois, l'imposition des particuliers ne saurait aller sans danger au-delà de certaines limites, car elle pourrait empiéter sur leur minimum vital, ne plus permettre la constitution d'épargne ou décourager les entrepreneurs par suite de l'ameusement des bénéfices.

Pendant les années d'essor économique, l'Etat pourra sans trop de peine se procurer les sommes nécessaires à la couverture de ses dépenses, car d'une part les revenus des individus seront importants, et, d'autre part, ses dépenses seront relativement faibles. En période de crise, la situation sera renversée en ce sens que les revenus des particuliers seront plus faibles et que les dépenses publiques vont par la force des choses s'accroître. Il lui sera donc plus difficile de trouver les fonds indispensables. C'est pourquoi, d'aucuns préconisent, et avec raison, un équilibre cyclique du budget.

Cette difficulté sera encore plus aigüe en période d'économie de guerre où les besoins à couvrir seront immenses. L'Etat devra donc veiller à retirer du circuit économique, par des mesures de ponction diverses, l'énorme masse de moyens de paiement qu'il y a introduite pour pallier à une disproportion entre les biens existants et la masse monétaire à disposition.

Pour ne pas commettre à nouveau la même erreur qu'elle a faite pendant la guerre de 1914-1918, en négligeant de réaliser un équilibre dans le circuit de la résorption de monnaie dans le circuit même des revenus et de la consommation, l'Allemagne, et d'une façon générale tous les belligérants ont tiré principalement leurs ressources, au cours de la deuxième guerre mondiale, des impôts. La caractéristique de l'impôt est qu'il prive le particulier d'un certain pouvoir d'achat de façon définitive, tandis que dans l'emprunt, le particulier met momentanément à disposition de l'Etat une partie de son pouvoir d'achat dont il sera à nouveau bénéficiaire un jour ou l'autre. On conçoit donc la divergence fondamentale que revêtent ces deux formes de financement.

Selon M. le Professeur Kellenberger ¹, la Suisse aurait demandé

1. Zeitschrift für Schweizerisches Statistik und Volkswirtschaft 1940/IV *Kriegsfinanzierung und Inflationsverhütung*, cité par Ammon (*Probleme der Kriegswirtschaft*), p. 46.

lors de la guerre de 1914-1918 32 % à l'impôt pour couvrir ses frais de mobilisation et 68 % à l'emprunt. En France, le financement des frais de guerre se fit uniquement au moyen d'emprunts. En Allemagne et en Angleterre les proportions sont les suivantes 6 %, 94 %, respectivement 20 %, 80 %.

Les dépenses des belligérants au cours de la deuxième guerre mondiale atteignent des proportions telles qu'il n'était pratiquement pas possible de les couvrir uniquement au moyen d'impôts et même plus au moyen d'emprunts volontaires. Comme il était extrêmement dangereux pour l'avenir de la monnaie de laisser aux particuliers un pouvoir d'achat trop important qui n'aurait pu s'investir, on s'est efforcé de le diriger vers les caisses publiques par diverses mesures et en particulier par l'épargne forcée. On arrive ainsi à créer un circuit fermé de l'épargne, puisque l'épargnant n'en a plus la libre disposition. Cette épargne forcée constituait un appoint précieux pour les caisses de l'Etat, tout en ayant en quelque sorte une fonction déflationniste.

L'Allemagne se trouva dans cette situation dès 1941. Il s'avéra à ce moment que le gonflement sans cesse croissant de la dette publique menaçait de rompre le processus du circuit fermé basé sur la monnaie-travail et il fallait craindre, malgré les mesures draconiennes prises, une augmentation du coût de la vie qui risquait de conduire fatalement à une nouvelle catastrophe monétaire. Pour éviter ce surendettement et pour résorber une partie du pouvoir d'achat mis sur le marché, elle institua l'épargne de fer. Les placements faits en épargne de fer étaient exempts d'impôts, mais ils ne devaient être libérés qu'une fois la fin de la guerre. Si le résultat atteint ne fut pas aussi probant qu'on l'escomptait, on réussit ainsi à soustraire près de 2 milliards de la circulation fiduciaire. D'autres mesures furent encore prises pour drainer les économies des particuliers sur lesquelles nous reviendrons plus tard.

Nous pensons superflu de mentionner le grand nombre d'impôts institués depuis le début de la guerre dans tous les pays. L'effort considérable qu'on demande aux contribuables, qui est même poussé dans certains pays jusqu'aux limites du possible, répond à ce double but : alimenter la trésorerie de l'Etat, sauvegarder la monnaie, et, partant, enrayement d'une hausse des prix. Il s'agit, somme toute, de l'application pure et simple de la théorie du circuit.

5^o But politique

Enfin, la mise sur pied d'une politique nationale de pouvoir d'achat peut avoir pour fin des raisons politiques, soit pour des motifs de politique commerciale, soit d'hégémonie économique, d'autarcie ou éventuellement de préparation à l'expansionisme. Elle pourra, en particulier, conjuguer tous les efforts vers un même but : libération de l'économie nationale de la servitude de l'approvisionnement sur les marchés extérieurs, essai de réalisation d'une économie qui se suffit entièrement à elle-même. Bien souvent aussi, des raisons d'hégémonie économique, de concurrence, d'expansionisme, pousseront les Etats à coordonner leurs efforts pour atteindre le but recherché d'une manière aussi rapide et aussi parfaite que possible.

SOUS-CHAPITRE II : Ses moyens

Section I : Généralités

La question se pose maintenant de savoir quel est le pouvoir central qui va prendre en mains la responsabilité d'une telle orientation du processus économique et quelles formes va revêtir cette intervention ? Si cette dernière pourra être très diverse et sera fonction notamment du but recherché, il n'est pas moins vrai qu'elle sera également fortement dépendante de l'autorité qui l'ordonnera, de sa conception du dirigisme et des moyens qu'elle a à sa disposition. Il ne fait pas de doutes que seule une autorité disposant d'un pouvoir suffisant sera à même d'appliquer avec succès une politique coordonnée de pouvoir d'achat. Nous nous en voudrions de ne pas insister sur le fait qu'il nous paraît essentiel d'avoir un plan d'ensemble, afin de ne pas dépenser ses forces en efforts vains et inutiles, par des mesures disparates prises au petit bonheur dans divers domaines. Il est, au contraire, indispensable de déterminer par avance quels sont les domaines dans lesquels on veut intervenir et par quels moyens l'effet désiré pourra être obtenu. Il va sans dire qu'il ne sera jamais possible de tout prévoir, qu'il faudra modifier certaines mesures au gré des circonstances et en compléter d'autres.

A ce titre-là, l'exemple de l'Allemagne, qui, pour sauvegarder la valeur du mark, décréta en 1931 l'interdiction d'exportation des capi-

taux à l'étranger, est typique. En effet, le détournement des mesures prises exigea la promulgation d'une quarantaine de lois et ordonnances diverses. L'on s'aperçut, en particulier, qu'il était possible d'exporter indirectement des capitaux au dehors en exportant des marchandises et en ne rapatriant pas les capitaux. C'est la raison pour laquelle il fallut réglementer le trafic des marchandises.

Il ressort de ce qui précède que seul un gouvernement autoritaire, dictatorial, sera en mesure de concentrer entre ses mains tous les éléments du processus économique, de façon à pouvoir dominer de manière effective toute l'activité économique elle-même. Cette concentration ne pourra bien entendu se faire qu'au détriment de la liberté individuelle et de l'initiative personnelle. D'autre part, cette direction économique artificielle n'est-elle pas dans une certaine part arbitraire, puisque laissée à l'appréciation du pouvoir central, qui n'est pas infailible ? Quelle garantie ont les particuliers que ce pouvoir central agit au nom de l'intérêt général et non pour des mobiles égoïstes et subjectifs ? Il n'est guère possible de répondre de manière entièrement satisfaisante à ces questions, car tout jugement sera lui-même subjectif et dépendant de la mentalité de l'individu qui le formulera. Cette objection est par ailleurs inhérente au régime de l'économie dirigée. Au surplus, la volonté de l'homme est parfois impuissante à modifier les lois naturelles qui régissent l'économie.

Les causes d'une économie dirigée trouvent parfois leur source dans une carence des entrepreneurs qui ne remplissent ou ne sont plus capables de remplir leur rôle économique et vont frapper à la porte de l'Etat pour qu'il intervienne pour les protéger. Nous en avons un exemple frappant dans l'industrie horlogère. Le marasme était tel que les premières conventions horlogères promulguées en 1928 furent impuissantes à assainir cette importante branche de notre économie nationale. L'impossibilité de résorber la dissidence et de réglementer par conséquent l'exportation de chablon incitèrent les industriels à requérir de l'Autorité fédérale des mesures exceptionnelles. Cette intervention de l'Etat ne fut donc pas spontanée. L'aide exceptionnelle apportée par l'Etat permit aux intéressés d'assainir leur métier et de se donner des règles contractuelles. L'on peut affirmer sans prétention que l'expérience d'économie dirigée qu'a vécu l'horlogerie jusqu'à aujourd'hui a été concluante et positive. Sans atteindre la perfection,

elle a mis de l'ordre dans un métier qui allait à la dérive, ceci pour le bien de l'ensemble. Point n'est besoin de relever ici les inconvénients que procure tout régime d'économie dirigée et en particulier la sur-administration qui en découle et qui heurte parfois les sentiments de tout homme épris de liberté. Toutefois, il semble que des progrès aient été réalisés dans ce domaine en ce sens qu'une élévation constante de l'esprit syndical permet plus aisément de réprimer certaines tendances individuelles et subjectives et de les subordonner à l'intérêt général.

Si, d'une part, tout individu doit pouvoir prétendre de par sa naissance à bénéficier de certains privilèges acquis, il est tenu, d'autre part, de se soumettre à certaines lois et obligations inhérentes à toute vie sociale. C'est évidemment dans la combinaison de ces deux éléments divergents que réside le point essentiel de la difficulté. Est-il besoin de mentionner tous les actes héroïques qui ont été accomplis au nom du principe de la liberté ? Nous nous abstiendrons bien entendu d'aborder le côté philosophique du problème, nous contentant simplement de le relever et de constater que la classification de l'économie politique dans le groupe des sciences morales est parfaitement adéquate.

M. le Professeur W. Röpke ¹, est d'avis que pour vivre sous un régime d'économie planifiée, le monde n'avait pas besoin d'attendre les collectivistes, car l'économie du marché est tout naturellement planifiée. En effet, comme finalement tous les entrepreneurs soumis au marché concourent au même but, leurs « plans économiques » pris séparément se confondraient en un « plan général » de l'économie, en regard duquel la soi-disant « économie planifiée » n'apporterait du nouveau que dans la mesure où elle lui substitue le plan organisé par les autorités et exécuté de force dans l'économie collectiviste. Cette remarque est pertinente. Il est notoire que, dans un régime d'économie libérale, il règne un certain ordre spontané sous une apparence d'anarchie et de laisser-aller. Cette similitude des efforts individuels aboutit tout naturellement à un équilibre inné dont la simplicité ne laisse pas d'émerveiller.

Nul ne peut prédire aujourd'hui à quels lois sera soumise l'éco-

1. Conférence donnée à l'assemblée annuelle de la *Gesellschaft für Marktforschung* le 23 mai 1944, cité par *Revue économique et sociale*, avril 1945, p. 105 et suiv.

nomie de demain. Nous pensons que le proche avenir ne verra pas un retour à un libéralisme aussi intégral qu'on a connu au 19^{me} siècle, car les interventions de l'Etat ont été ces dernières années trop profondes pour disparaître sans laisser de traces. Il n'est pas jusqu'à l'entrepreneur lui-même qui devra parfois reprendre conscience de sa mission sociale.

Section II : Moyens externes

Le contrôle des Changes

On entend par « change » ¹ le prix variable auquel on négocie dans un pays donné les devises payables dans un autre pays déterminé. On appelle devises l'ensemble des moyens de transfert de capitaux d'un pays dans un autre pays (lettres de change, chèques, versements télégraphiques, etc.). Le terme de devises est interprété extensivement parfois dans le langage populaire en ce sens qu'on désigne par cette expression les monnaies étrangères mêmes. La liste des prix des monnaies étrangères forme la cote des changes.

Puisque le change est un prix, il est naturel qu'il soit déterminé par la loi de l'offre et de la demande qui agit ici comme pour la formation du prix de n'importe qu'elle autre marchandise. Le change a toutefois ceci de particulier : c'est qu'il se rapporte à des relations de pays à pays ; c'est dire qu'interviendront dans la fixation de son cours des éléments externes à l'économie d'un pays. L'influence que peut exercer le cours du change sur la valeur de la monnaie intérieure d'un pays est indubitable, car le change représente au fond le lien qui rattache les différentes monnaies internationales. Les opérations d'arbitrage tendent à aligner les prix des devises des marchés des changes, en profitant des écarts de prix qui existent dans les différentes monnaies en vue de réaliser un bénéfice. Dans un régime d'économie libérale, le taux de l'escompte est le moyen principal qui est employé pour régulariser le cours du change.

Les causes qui agissent sur la valeur du change sont contenues dans trois grandes théories dominantes : celle de la balance des comptes, la théorie quantitative de la monnaie et enfin la théorie de la parité des pouvoirs d'achat.

1. cf. Reboud, op. cit., tome II, p. 118 et suiv. Aftalion : *Monnaie, prix et change*, p. 422 et suiv.

Comme on sait, la balance des comptes est la balance des opérations économiques d'un pays avec l'étranger. Si le cours du change dépend des quantités de devises offertes et demandées, qui résultent elles-mêmes des diverses opérations d'échanges internationaux, il n'est pas douteux qu'en fin de compte l'état de la balance des comptes ait une influence sur les variations du change.

Ricardo déjà, dans sa loi de la balance du commerce, avait relevé que la quantité de monnaie en circulation formait le régulateur du niveau des changes. Un excédent d'importation aura pour conséquence une insuffisance de devises, donc un accroissement de la demande qui en fera hausser les prix. Cette élévation du prix des devises favorisera l'exportation et entravera l'importation. Sur le plan interne, il en résulte une diminution de monnaie qui, selon la théorie quantitative, augmentera en valeur et par voie de conséquence entraînera une baisse de prix. Cette dernière sera un stimulant à l'exportation et contribuera ainsi à rétablir l'équilibre.

La théorie quantitative de la monnaie poussée jusque dans ses conséquences logiques aboutit au troisième élément à prendre en considération : la théorie de la parité des pouvoirs d'achat qui a été formulée par M. le professeur Gustave Cassel ¹. Cette théorie repose sur l'observation du mobile qui incite une personne à acquérir de la monnaie étrangère, soit en réalité son pouvoir d'achat. En offrant un certain nombre d'unités de monnaie nationale, l'acheteur se défait en réalité d'un certain pouvoir d'achat. S'il consent à le faire, c'est parce qu'il entend recevoir en échange un certain nombre d'unités d'une autre monnaie lui procurant un pouvoir d'achat identique, éventuellement supérieur. C'est donc la confrontation du pouvoir d'achat des deux monnaies en cause qui sera déterminante dans l'esprit de l'acheteur. On pourra affirmer que la parité des pouvoirs d'achat sera réalisée lorsque le cours du change représente effectivement le rapport de la valeur comparée des pouvoirs d'achat réels des deux monnaies considérées. C'est cette parité qui serait le véritable équilibre normal du change, toute modification dans le rapport du pouvoir d'achat interne des monnaies déterminant une altération correspondante des

1. G. Cassel : *La monnaie et le change après 1914*, Paris 1923. Stör : *Theoretische und empirische Untersuchungen zur Kaufkraftparitätentheorie* G. Cassels, thèse, Zürich 1937.

prix respectifs des devises. Le change constituerait par conséquent tant l'expression du pouvoir d'achat interne d'une monnaie que celle de son pouvoir d'achat sur le marché international.

M. le Professeur Cassel admet lui-même que sa théorie n'est pas absolue et qu'elle constitue somme toute une explication du « change normal », car à certains moments des écarts peuvent exister, l'adaptation n'étant pas toujours spontanée. On peut accepter comme probable qu'une tendance naturelle à ce nivellement des pouvoirs d'achat existe, mais que le mécanisme peut jouer avec un certain retard.

M. le Professeur Aftalion ¹ propose une troisième théorie du change, qui, tout en englobant les deux premières dont il ne nie pas le bien-fondé, s'attache à prendre en considération certains facteurs qualitatifs et quantitatifs omis par celles-ci, soit la politique des Etats (extérieure, intérieure, financière, fiscale, équilibre budgétaire et situation de la trésorerie, interventions directes sur le marché des changes, etc.) ainsi que les prévisions sur le change et sur le devenir des facteurs précités.

Les quelques considérations qui précèdent nous aideront à mieux comprendre les raisons, le but et les moyens employés par les Etats en vue du contrôle des changes, dont les manifestations principales ont revêtu les formes suivantes :

- a) création d'un fonds d'égalisation des changes
- b) contrôle de l'offre et de la demande de devises
- c) accords de compensation
- d) discrimination des divers emplois d'une monnaie.

a) Création d'un fonds d'égalisation des changes

Cette mesure consiste en une action de l'institut d'émission tendant à agir sur le marché monétaire en augmentant ou en restreignant volontairement la masse monétaire en circulation, de façon à parer aux modifications brusques qui peuvent intervenir sur ce marché et en fausser l'équilibre. Cette action a lieu au moyen d'achats et de ventes de fonds publics. Ce fonds joue en quelque sorte le rôle de tampon, de volant régulateur, et limite les écarts de prix désordonnés.

A l'origine, lorsque l'or circulait encore, ce fonds était également

1. A. Aftalion, op. cit., p. 521.

utilisé pour compenser les mouvements de la couverture métallique. En effet, un afflux d'or subit dans un pays donné engendrait automatiquement dans ledit pays une augmentation de la circulation monétaire, puisque le métal précieux pouvait être acheté et vendu en tout temps à un prix fixe. C'est la raison pour laquelle on est allé encore plus loin en stérilisant des quantités considérables d'or pour ne pas les incorporer à la couverture métallique.

b) Contrôle de la demande et de l'offre de devises

Nous avons vu qu'un des éléments déterminants susceptible d'influencer le cours du change était la balance des comptes. Selon l'état de son solde, la masse des moyens de paiement en circulation en sera fortement influencée. Un Etat dont les moyens de paiement sont insuffisants pour faire face à ses dettes exigibles verra son change soumis à une tension telle, pour autant qu'il n'obtienne pas de crédits correspondants, qu'il sera contraint de prendre des mesures de défense en agissant sur l'offre et la demande de devises. La situation serait exactement la même si la confiance en la monnaie venait à se perdre, ce qui ne manquerait pas d'entraîner une hausse catastrophique des prix par la vis sans fin de l'inflation.

C'est ce qui s'est passé en Allemagne en 1923 où l'on est arrivé à cette situation paradoxale que l'émission de monnaie n'arrivait plus à suivre le tempo de la dévaluation, bien que la vitesse de circulation ait augmenté à une cadence inouïe (paiement des salaires chaque jour), de telle sorte que la circulation n'était plus en mesure de réaliser les opérations matérielles d'échange ¹. A ce moment-là, s'ajoutait à l'inflation budgétaire et du crédit, l'inflation dite de caisse par laquelle on exprime la tendance des consommateurs à se débarrasser tout de suite de leur argent, parce que la foi en la monnaie est complètement détruite ².

Les mesures prises dans le cadre du contrôle des changes peuvent être plus ou moins complètes selon que l'on agisse uniquement sur

1. voir pour plus de détails Wagemann : *D'où vient tout cet argent ?* p. 53 et suiv.

2. La limite inférieure de la circulation fiduciaire peut être évaluée comme suit pour notre pays : en admettant un revenu annuel de 10 milliards (évaluation du Bureau fédéral de Statistiques pour 1942) et en prenant pour base l'année commerciale de 300 jours, cela nous fera 10 milliards divisés par ce nombre, soit 33 1/3 millions par jour de travail. (Adapté de Wagemann, op. cit., p. 53).

l'offre de devises ou que l'on englobe également la demande de devises. Pour ce faire, il faudra créer une Centrale de devises (Devisenstelle) dont la tâche consistera à contrôler tous les moyens de transfert employés (devises, avoirs à l'étranger, titres de créances, titres de propriété, etc). Pour être véritablement efficace, ce contrôle devra également porter sur tout le commerce extérieur, tant à l'importation qu'à l'exportation. Il est, en effet, illusoire de penser qu'un simple décret interdisant l'exportation de capitaux à l'étranger permettra d'atteindre le but désiré, car il est facile de détourner cette prescription par les échanges de biens. L'Allemagne en fit l'expérience au début de 1932. Ce n'est que par une réglementation identique de l'importation qu'elle arriva à fermer le circuit. C'est la raison pour laquelle ce pays institua en 1933 l'obligation du numéro de contrôle et inventoria toutes les valeurs nationales. Tant l'importation que l'exportation étaient subordonnées à l'autorisation de la centrale de devises. On alla même jusqu'à requérir l'accord préalable du dit Office pour la cession de parts sociales d'entreprises qui possédaient des devises, ceci pour prévenir le cas où cette entreprise aurait l'intention d'aller s'installer à l'étranger.

La nouvelle législation de 1934 en Allemagne introduisit le système dit «de la répartition préalable». Jusqu'à ce moment-là les devises nécessaires au paiement des importations admises étaient délivrées sans autre par la centrale des devises. Dans ce dernier système, les devises demandées n'étaient accordées que si les disponibilités étaient suffisantes et permettaient de couvrir la totalité des besoins. L'Etat fut alors tout naturellement amené à exercer un contrôle sur la composition et la provenance des marchandises importées. Une véritable direction de l'importation fut imposée par l'Etat. Il lui était parfaitement aisé de procéder à cette discrimination simplement par l'octroi ou le refus des moyens de transfert indispensables.

Certaines mesures peuvent également être prises pour chercher à augmenter la masse des moyens de transfert à disposition. En Allemagne par exemple, des Offices de surveillance furent créés pour stimuler et orienter la production, et par là l'exportation, en favorisant en particulier certaines entreprises dans leur approvisionnement en matières premières et en leur facilitant leur recrutement sur le marché de la main-d'œuvre.

Dans le même ordre d'idées, les importateurs allemands ne furent plus autorisés à payer la totalité de leurs dettes à l'étranger au moyen de devises. Les acheteurs étrangers durent accepter qu'un pourcentage qui était au début de 25 % et qui fut augmenté par la suite à 75 %, restât bloqué en Allemagne ou fût rapatrié contre l'envoi de marchandises allemandes. Ce principe n'était pas nouveau. Il était déjà appliqué au 16^{me} siècle en Angleterre par les Mercantilistes sous le nom de «Système des Contrats»¹.

On remarque donc qu'en Allemagne l'économie du système du contrôle des changes était extrêmement complexe. Il était au surplus couronné par des répressions très sévères contre les délinquants, répressions qui pouvaient aller jusqu'à la peine de mort.

c) Les accords de compensation

Les accords de compensation furent une conséquence logique de l'institution du contrôle des changes dans certains pays. Il était, en effet, nécessaire de concevoir un nouveau moyen qui permette aux acheteurs d'un pays A de payer leurs créanciers du pays B en dépit des mesures décrétées dans le cadre du contrôle des changes. D'un autre côté, le clearing constituait pour le pays A un organisme de défense contre le pays B, une garantie qui lui assurait le rapatriement de ses créances. C'était somme toute «un mal nécessaire». Bien qu'il constitue un pis-aller, puisqu'il présuppose pour être parfait un équilibre constant entre les créances et les dettes des pays ayant conclu un accord de compensation, il faut reconnaître que ce système a fait ses preuves dans une certaine mesure et qu'il a permis au commerce international de subsister.

Dès 1933, les accords de clearing bilatéraux se propagèrent un peu partout. Le fonctionnement et le principe du clearing sont très simples : un office de compensation créé dans un pays A collecte tous les versements des débiteurs nationaux du pays B. Ces versements seront utilisés à désintéresser les créanciers nationaux du dit pays. La

1. Au lendemain de la guerre, on a constaté que les Etats de l'Amérique du Sud avaient institué un contrôle des importations et des devises, afin que les avoirs qu'ils possédaient à l'étranger soient consacrés avant tout à acheter des biens de production destinés au développement de l'industrialisation et non pas à satisfaire les besoins des consommateurs ou à accroître les importations d'articles de luxe, comme cela a été le cas après la guerre de 1914-1918.

même procédure obligatoire, il va sans dire, est instituée dans le pays B. Il n'y a donc plus qu'un seul courant qui s'établisse entre le pays A et le pays B : celui des marchandises, le courant capital étant supprimé.

Les inconvénients du clearing ne sont pas difficiles à imaginer. Il est tout d'abord exceptionnel qu'il existe un synchronisme entre les dettes et les créances sur un pays, ce qui aura pour conséquence de provoquer un délai d'attente plus ou moins long. Le pays qui importe plus qu'il n'exporte aura par conséquent un clearing satisfaisant, sans délai d'attente. D'autres difficultés surgissent : établir des discriminations entre les diverses sortes de prestations (commerciales, financières, touristiques, intellectuelles, arriérées, etc.). Un point non moins important et délicat sera la fixation du cours du clearing. Il s'est avéré que le clearing était un excellent moyen de diriger la monnaie. Comme le cours du clearing est en général stable et fixé à l'avance, il s'écartera dans un laps de temps plus ou moins long du cours effectif, réel, disparité qui agira soit comme stimulant ou frein. Il sera alors nécessaire de ristourner aux uns sous forme de prime compensatoire l'agio réalisé par les autres.

On reproche également au clearing de n'être que bilatéral alors que le commerce international est multilatéral. Aussi quelques clearings multilatéraux ont été mis sur pied. Ils n'ont cependant pas répondu à l'espoir qu'on avait mis en eux, parce que assis sur une base non satisfaisante. Il semble toutefois que développés sur une grande échelle, leur fonctionnement devrait être supérieur aux clearings bilatéraux, puisque mieux répartis dans l'espace. Nous ne nous appesantirons pas sur les multiples formalités matérielles qui en entravent et en ralentissent le fonctionnement.

d) Discrimination des divers emplois d'une monnaie

Comme nous venons de le voir, la disparité entre le cours du clearing et le cours effectif provoque des actions ou réactions qui favoriseront ou décourageront l'importation ou l'exportation. La détermination du cours du clearing constitue donc une véritable mesure de change dirigé. Nous avons pratiqué en Suisse une telle politique en prélevant sur les exportations une certaine prime que l'on bonifiait aux importateurs pour combattre la hausse des prix.

Certains pays sont allés encore plus loin en fixant un cours du

change variable selon la nature de la marchandise en cause. Celui-ci est en général plus favorable pour les produits de première nécessité que pour les objets de luxe. Ainsi, par un simple décret, la politique des importations et exportations pourra être fortement influencée.

L'Allemagne, elle, s'ingénia à créer diverses sortes de marks dont les emplois exclusifs étaient formellement précisés. On arrivait par ce stratagème à maintenir artificiellement les cours du mark, tout en exerçant un certain contrôle sur l'économie.

Section II : Moyens internes

Paragraphe I : Politique des prix

Le domaine des prix est certainement celui par lequel l'Etat a la possibilité d'agir le plus efficacement dans la vie économique. Il existe une interdépendance étroite entre les variations de prix et la courbe de l'activité économique : ils seront élevés en période de haute conjoncture et bas en période de crise. Bien qu'ils soient au fond la résultante du processus économique, on ne saurait nier leur influence sur celui-ci. Dès lors, on conçoit l'action extrêmement profonde qu'une politique de prix appropriée pourra avoir sur la vie économique.

Ce n'est plus particulièrement qu'au cours du 20^{me} siècle que de véritables « politiques » furent mises sur pied, c'est-à-dire que les interventions furent faites dans le cadre d'un système coordonné minutieusement élaboré englobant tous les secteurs de la vie économique. La politique des prix sera donc complétée par divers autres corollaires indispensables, et en particulier par une politique des salaires, de manière à maintenir un équilibre constant entre le niveau des prix et celui des salaires.

On peut noter qu'autrefois les interventions dans le domaine des prix furent le plus souvent indirectes, telles par exemple l'élévation des barrières douanières, les mesures de contingentement, etc. On peut certainement classer à part une mesure fort grave, mais hélas un peu trop facile, à laquelle nombre de souverains et de gouvernements n'ont su résister : la dévaluation de la monnaie, dont la répercussion s'étend directement sur les prix.

Toute action directe ou indirecte sur les prix se fera sentir dans le domaine de la production et dans celui de la répartition. Il est donc

nécessaire d'examiner toujours à ce double point de vue les répercussions qu'une mesure prise dans ce domaine ne manquera pas de causer, car il pourra y avoir parfois un antagonisme d'intérêts. Un système de blocage des prix (Preisstop) enrayera probablement la production. Il protégera en revanche les consommateurs contre des hausses de prix malsaines et désordonnées pouvant mettre en danger la monnaie. Comme les producteurs sont également tous consommateurs, la divergence d'intérêts paraît moins irréductible qu'au premier abord, puisque finalement ils trouveront aussi leur compte dans d'autres domaines.

La politique des prix, telle qu'on la conçoit aujourd'hui, vise avant tout à maintenir l'équilibre entre le pouvoir d'achat des individus et leurs besoins. Il est, en effet, très dangereux que cet équilibre soit faussé ou rompu, car les conséquences seraient très graves. Une augmentation disproportionnée du pouvoir d'achat d'une classe de la population prêterait non seulement les autres classes, s'il n'y a pas augmentation de la production effective, mais bouleverserait l'équilibre existant. Or, la hausse appelle la hausse. Si pour des raisons monétaires ou de politique économique, on craint cette hausse (ce qui ne sera pas toujours le cas, car elle peut contribuer au démarrage économique), il faudra y parer par une politique des prix adéquate tendant au blocage des prix. Il est aussi possible qu'une telle politique se fasse par le bas, c'est-à-dire dans un but de soutien des prix en période de dépression. Nous en avons des exemples probants dans l'horlogerie où toute une série de tarifs minima élaborés par les organisations conventionnelles (F. H., Ebauches S. A., Ubah) ont été approuvés et rendus obligatoires par le Département fédéral de l'Economie publique. Il s'agissait en l'occurrence de lutter contre une concurrence malsaine qui aboutissait à un avilissement des prix, accentué encore par la carence de nombre d'industriels dans le calcul de leurs prix de revient (écot), de telle sorte qu'en fin de compte le métier n'était plus rentable. Ce fut une des principales mesures qui contribua à assainir l'industrie horlogère suisse.

La période d'économie de guerre que nous venons de vivre a vu différents Etats prendre des mesures de défense contre la hausse des prix en instituant le blocage de ceux-ci. Ce fut l'Allemagne, qui, la première, y parvint et de façon tout à fait remarquable. Il est vrai que sa politique fut extrêmement rationnelle, car elle règlementa tout d'abord les éléments constitutifs de la formation des prix avant de

décréter son « Preisstop » général. Il ne sert à rien de décréter des interdictions de hausse si, préalablement, les composantes des prix ne sont pas stabilisées. Au bout de quelque temps en effet, la tension sera telle qu'elle exigera une répercussion à plusieurs échelons, étant donné que les prix sont liés entre eux.

Le blocage des prix ne pourra être vraiment effectif que s'il est décrété par un Etat autoritaire capable de diriger tout l'appareil économique. Il sera d'autant plus parfait que le contrôle portera sur tous les éléments en cause. A ce point de vue, il sera indispensable de contrôler également avec rigueur les échanges avec l'extérieur, afin que les prix des marchandises importées ne viennent pas déjouer les mesures prises sur le plan interne. Plus un pays vivra en autarcie, plus il lui sera facile de maintenir ses prix à un niveau stable. C'est la raison pour laquelle la Suisse ne peut pratiquement pas arriver à bloquer ses prix, puisqu'elle doit obligatoirement importer les matières premières nécessaires à ses industries et les denrées alimentaires indispensables à son ravitaillement dont les prix échappent en fait à son contrôle.

Un blocage efficace implique la direction de l'offre (production) et de la demande (consommation). Un des moyens usités depuis longtemps pour agir sur l'offre consiste à élever des barrières douanières. L'établissement de droits de douane différentiels selon la nature des marchandises et selon les pays peut influencer de manière très considérable l'importation. De même, l'état pourra adopter une politique de subvention à l'égard de certaines classes de la population ou pour favoriser la production ou la culture de produits vitaux et essentiels (politique du blé en Suisse, plan Wahlen durant la guerre). La relation entre les prix et coûts de production d'un pays donné et ceux des marchés extérieurs se pose de façon moins aigüe lorsque les changes sont comme aujourd'hui dirigés.

La demande peut être comprimée par le rationnement des produits attribués à chaque consommateur, lequel ne pourra recevoir certaines denrées qu'en échange d'un titre de rationnement. Ce rationnement pourra être complété par des restrictions et prohibitions de toutes sortes. Celles-ci contribueront à limiter la consommation et à lutter contre la hausse des prix. De même, l'état pourra également « rationner » le pouvoir d'achat des consommateurs par le paiement de salaires modestes, par une forte imposition, par la limitation des dividendes,

l'épargne forcée, etc. En sens inverse, la demande pourra être gonflée par l'accroissement des revenus, par une politique de hauts salaires et de hauts profits, par une extension du crédit, d'une façon générale par une certaine inflation.

Le but principal que cherche à réaliser en général le blocage des prix est celui d'établir un équilibre constant entre l'offre et la demande, de manière à stabiliser le coût de la vie. La hausse des prix en particulier ne peut être que préjudiciable à l'économie lorsqu'elle dépasse certaines limites. Elle décourage l'épargne et sape peu à peu la confiance en la monnaie dont le pouvoir d'achat s'amenuise.

Toutes les mesures que nous venons d'énumérer sont usitées un peu partout. Au cours de ces dernières années, d'autres solutions ingénieuses ont été envisagées que nous allons analyser brièvement ¹. Ce sont les caisses de compensation de prix, l'octroi de subventions aux producteurs et aux consommateurs, la différenciation des prix.

Les caisses de compensation de prix furent créées sur une large échelle en Suisse au cours de la dernière guerre, et ce dans des branches importantes de notre économie nationale (verres à vitre, lait, peaux, cuirs, caoutchouc, pour ne citer que celles-là). Ces caisses témoignent d'un esprit de solidarité remarquable. Elles s'efforcent d'aligner au sein d'une branche économique les coûts de production, de manière que chaque entreprise affiliée arrive à un prix de revient uniforme, normal. Reprenant en quelque sorte une formule qui a été appliquée par certains cartels, la caisse de compensation de prix rétrocède aux entreprises ayant un prix de revient supérieur à la normale la partie excédentaire. La caisse sera, bien entendu, alimentée par la perception chez les autres entreprises de la branche de la différence de prix qui existe entre leur prix de revient effectif et le prix de vente normal. Ce système de compensation pourra également être appliqué aux marchandises importées dont le prix est différent de celui du pays envisagé, pour le cas où la totalité des entreprises nationales ne sont pas en mesure de satisfaire à la demande. Comme nous le relevons, ce système repose sur le principe d'une solidarité syndicale et sur un esprit de collégialité extrêmement poussés. Il rompt avec le principe fondamental du libre-échange sur la notion de la concurrence au détriment des

1. cf. *Revue économique et sociale*, juillet 1943, p. 49 et sv.

entreprises jouissant d'une rente sur leurs collègues. Si le système de la caisse de compensation fonctionne relativement aisément tant que la demande est supérieure à l'offre, il sera plus difficile de la maintenir en cas de renversement de la situation, car évidemment il ne manquera pas de se produire une certaine tension à l'égard des entreprises dont le prix de revient dépasse le prix normal. Il serait aussi dangereux que ce système détruise chez ces dernières entreprises la volonté de chercher à abaisser leur prix de revient et qu'elles ne s'endorment sur un oreiller de paresse. Ces caisses ont été fort utiles chez nous pendant la guerre, et ont permis de stabiliser les prix, et plus particulièrement ceux de certains biens de grande consommation.

Les efforts de stabilisation devront porter principalement sur deux composantes essentielles des prix : les matières premières et les salaires. Comme la Suisse ne possède pratiquement pas de matières premières, cet élément sera difficilement compressible. Un moyen sera l'interdiction d'importer des marchandises dont les prix sont excessifs. C'est un moyen radical qu'il ne sera pas toujours possible de suivre à la lettre, selon la nature de la marchandise et sa plus ou moins grande rareté.

Le danger permanent qui rend difficile tout blocage des prix, est que la hausse d'un des éléments qui concourt à sa formation ne se répercute finalement sur le consommateur, et dans bien des cas de façon plus que proportionnelle. D'un autre côté, il est évident que l'entrepreneur ne peut non plus pas prendre à sa charge indéfiniment toutes les augmentations de frais de production, car non seulement son bénéfice ira en s'amenuisant, mais il se muera peut-être en déficit, ce qui le découragera et l'engagera à cesser son activité. Il s'agit donc de répartir aussi équitablement que possible la hausse des frais de production, de telle manière que le consommateur final n'en subisse pas toute l'incidence. Les intérêts des diverses classes sociales devront être pris en considération, de même que ceux des différentes branches de l'économie nationale.

Dans notre pays, un régime d'exception a été admis pour l'agriculture au cours de la guerre, ensuite des gros efforts qu'elle a accomplis pour parfaire notre approvisionnement. L'Union suisse des Paysans s'est élevée à maintes reprises avec énergie contre le fait que nos Autorités n'ont pas toujours admis le principe de péréquation.

Il est à remarquer que l'industrie, de son côté, s'est vu imposer la même obligation. Nous savons, en particulier, que le Service fédéral du Contrôle des prix a pris pour base, pour le calcul des augmentations de prix consécutives au renchérissement, le bénéfice d'une année déterminée, en général 1939, pour fixer le pourcentage de hausse qui permette de réaliser le même bénéfice global de l'année de base. La notion du volume du chiffre d'affaires est complètement laissée de côté, ce qui nous paraît contraire au bon sens économique. A notre avis, ce calcul aurait dû intervenir par unité de production et non pas sur le rendement global.

Il est donc extrêmement délicat de concilier les intérêts souvent divergents des différentes branches de l'économie. Alors que, par exemple, l'intérêt du salarié lui commande de chercher à obtenir la compensation intégrale de la hausse du coût de la vie, les milieux industriels s'insurgent contre cette notion dangereuse pour eux et pour l'économie nationale toute entière. Elle entraînerait, en effet, une hausse dangereuse des prix pour une double raison : hausse des prix de revient et augmentation du pouvoir d'achat des salariés. Souvent même, la tension des prix sera encore aggravée par la pénurie de marchandises.

D'autre part, le problème de l'alimentation des fonds de réserves est aussi important pour l'industrie que pour l'agriculture. Il ne faudrait pas qu'elle fût compromise par un blocage des prix trop rigide. En effet, si une période de dépression devait suivre, nombre d'entreprises agricoles et commerciales ne pourraient résister financièrement à la crise et seraient vouées à la faillite, sans un secours de l'Etat. D'un autre côté, il ne faut pas oublier que toute exploitation doit renouveler fréquemment son outillage. Elle ne peut le faire que si elle dispose de moyens financiers suffisants.

Ces considérations font ressortir que tout système de blocage des prix comporte en lui-même certains dangers, dont on ne saurait méconnaître l'importance. Par la nature des choses, il doit être limité à un certain degré. Le problème devra être considéré non seulement au point de vue de l'intérêt immédiat de l'économie, mais également au point de vue des répercussions futures d'une telle politique. Ceci, afin que les dangers auxquels on a cherché à parer ne se reproduisent pas plus tard et avec une intensité d'autant plus grande qu'elle aura été retardée.

En Allemagne, des principes draconiens furent appliqués en prenant pour base le principe suivant : toute augmentation de prix doit être supportée par l'entreprise qui la subit. Des dérogations à ce principe n'ont été consenties qu'en faveur d'entreprises dont l'existence était vitale pour l'économie allemande. L'Allemagne n'a donc pas reculé devant les bouleversements sociaux qui ont résulté de l'élimination de nombre d'entreprises de moyenne et de petite importance formant la base des classes dite moyennes, problème qui préoccupe et a toujours beaucoup préoccupé nos Autorités.

Quant à un blocage différentiel, il se révélera dans la plupart des cas inefficace, parce que la hausse des biens non touchés par le blocage se répercutera partiellement sur les autres. D'autre part, il est inéquitable, parce qu'il ne s'applique qu'à certains produits et par conséquent qu'à certaines entreprises. Ce sera en particulier le cas pour celles qui travaillent pour l'exportation ou celles qui produisent des biens de première nécessité. Or, il est absolument indispensable que tout le monde soit mis sur le même pied, et que la charge résultant d'une hausse du coût de la vie soit répartie harmonieusement entre les agents de la production et affecte proportionnellement toutes les classes de revenus. Si judicieux qu'un tel système puisse paraître, il ne peut être que transitoire, parce qu'il rompt l'équilibre naturel qui doit régner entre les éléments constitutifs de tout système économique.

En Suisse, la compétence accordée au Conseil fédéral pour prendre des mesures dans le domaine des prix, des salaires et de la monnaie découle du régime des pleins pouvoirs, soit de l'arrêté du Conseil fédéral du 30 août 1939, sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de notre neutralité¹. La Commission des pleins pouvoirs s'est entourée de la collaboration du Service du Contrôle des prix, de la Commission de Recherches économiques et de la Banque nationale pour définir les grandes lignes de notre politique des prix depuis le début de la guerre.

Il va sans dire qu'il n'y a pas toujours eu unité de vues quant à l'application de telle ou telle mesure. Il n'a jamais été défini, en particulier, si certains principes, tels ceux admis dans le domaine mo-

1. cf. Arrêté fédéral du 20 juin 1936 et A. C. F. du 27 septembre 1936 qui donnaient déjà au Conseil fédéral la compétence d'intervenir dans le domaine des prix.

nétaire, seraient également applicables après la période de guerre.

La Commission des pleins pouvoirs a mis sur pied certains postulats qu'il est intéressant de connaître. S'occupant du problème des prix, elle a fait siennes les propositions du Contrôle des prix visant la stabilisation. Ainsi, l'ordonnance du 2 septembre 1939 du Département fédéral de l'Economie publique prévoit l'interdiction d'augmenter les prix, exception faite des transactions concernant les exportations. Or, cette dernière dérogation a été interprétée tout à fait restrictive-ment. On a dénié à l'industrie horlogère, qui exporte pourtant le 95 % de sa production, le droit d'être mise au bénéfice de cette dérogation par des arguments spécieux, sur lesquels il serait vain d'insister. Il est anormal, à notre avis, que la poursuite relative aux prescriptions de l'économie de guerre ait été justiciable de juridictions qui dépendaient étroitement de celles qui avaient pris les décisions ¹. Cette procédure est contraire à la logique.

L'arrêté de base du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1939 posant le principe d'une interdiction d'augmenter les prix sans autorisation préalable du Service du Contrôle des prix, allait avoir une influence prépondérante sur tout notre régime d'économie de guerre. Le blocage des prix se trouvait ainsi institué. Cette loi apparut d'autant plus rigide dans certains milieux que la guerre fut de longue durée et que les charges devinrent plus lourdes.

Dès le début, la hausse du coût de la vie fut importante et il ne fut pas possible d'endiguer le flot du mouvement général de hausse qui provenait principalement de l'augmentation du prix des marchandises importées en raison de l'élévation du coût des frais d'assurance et des frais de transport. L'indice qui oscillait aux environs de 137 points en 1939 atteignait déjà en 1941 163 points pour s'élever finalement en mai 1945 à 209 points. Pendant la guerre de 1914-18, l'indice du coût de la vie a passé de 100 à 204 et accuse ainsi un renchérissement de 104 %. Au cours de la deuxième guerre mondiale, celui-ci put être limité à 53 % environ.

Voici une tablelle donnant les moyennes de l'indice du coût de la vie depuis 1921 :

1. « La poursuite et le jugement des prescriptions de l'économie de guerre », conférence de M. le Dr E. Péquignot, E. Rüegg & Cie, 1942.

**Indice global comprenant l'alimentation, le chauffage et l'éclairage
(y compris le savon) ainsi que l'habillement et le loyer (juin 1914 = 100)**

Année	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Moyenne
1921	216	213	210	208	203	200	197	197	194	192	188	184	200
1922	183	176	169	164	159	159	160	158	158	160	161	161	164
1923	161	160	160	162	163	165	165	165	165	165	167	168	164
1924	169	168	168	167	167	168	168	168	168	171	172	171	169
1925	170	170	169	168	168	168	168	168	168	167	167	167	168
1926	166	164	163	162	162	162	162	161	161	161	161	161	162
1927	160	160	159	158	160	160	160	160	161	161	162	162	160
1928	161	161	160	160	160	161	161	161	161	162	162	162	161
1929	161	161	161	159	160	161	161	162	163	163	162	162	161
1930	161	160	159	158	158	158	159	159	159	158	157	156	158
1931	156	155	153	151	150	150	150	149	149	148	147	145	150
1932	144	142	142	140	139	138	138	137	136	136	135	134	138
1933	133	133	132	131	130	131	131	131	131	131	131	131	131
1934	131	131	130	130	129	129	129	129	129	129	129	129	129
1935	128	127	127	127	126	127	128	129	129	129	130	130	128
1936	130	130	130	130	130	130	130	130	130	132	132	132	130
1937	133	136	136	137	136	137	137	137	137	138	138	138	137
1938	138	137	137	137	136	137	137	136	137	137	137	137	137
1939	137	136	136	136	137	137	137	137	138	140	142	142	138
1940	144	145	145	147	148	150	151	151	153	157	159	160	151
1941	163	163	164	169	171	175	177	178	178	182	184	184	174
1942	186	188	189	191	192	193	196	195	195	197	199	200	193
1943	201	201	201	203	203	203	204	204	204	205	205	205	203
1944	206	206	206	207	207	208	209	208	208	208	208	208	208
1945	209	209	209	209	210	210	210	210	210	208			

Ce résultat remarquable fut obtenu grâce aux mesures énergiques prises par nos Autorités. Remarquons cependant, grâce au tableau ci-dessous, qu'une stabilisation n'est intervenue qu'au cours de l'année 1943 où certains prix atteignirent pour ainsi dire leur plafond.

**Augmentation du coût de la vie en %
depuis le début de la guerre (août 1939)**

Année	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1939	.	.	.	.	.	.	.	.	0.7	2.4	3.3	3.5
1940	5.1	5.4	5.5	7.4	8.0	9.0	9.8	10.1	11.7	14.2	16.0	16.5
1941	18.7	18.7	19.3	23.0	24.8	27.4	29.1	29.5	29.9	32.4	34.0	34.3
1942	35.8	37.0	37.5	39.3	40.2	40.5	42.6	42.3	42.4	43.9	44.8	45.5
1943	46.4	46.6	46.8	47.7	47.7	48.2	48.6	48.3	48.8	49.3	49.5	49.6
1944	49.9	50.1	50.4	50.9	51.2	51.7	52.2	51.6	51.6	51.7	51.7	51.7
1945	52.0	52.1	52.2	52.6	52.8	53.3	53.4	53.1	52.8	51.8		

L'augmentation moyenne des salaires depuis le début de la guerre était évaluée à 142 en juin 1945 par la Commission consultative des salaires, de telle sorte que la diminution réelle du pouvoir d'achat des salariés était évaluée officiellement à 7 % au lendemain de la guerre. C'est une évaluation officielle, car l'indice officiel du coût de la vie,

dit indice de conciliation et qui est publié par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail ne comprend que certains éléments les plus importants. Il est établi sur des bases reconnues par les représentants des associations patronales et ouvrières et les milieux intéressés à la question. A notre avis, la baisse du standard de vie des salariés est supérieure au pourcentage officiel. L'évolution de l'indice du coût de la vie a été suivie régulièrement par une commission paritaire.

Pour parer à un amenuisement excessif du pouvoir d'achat, différentes mesures ont été envisagées, et en particulier l'octroi de subventions pour les denrées vitales telles le pain, le lait, les pommes de terre. En Suisse, plus de 58 millions ont été affectés en 1944 à ce but, dont 28 millions pour le pain, 10 millions environ pour le lait et 13 millions pour les pommes de terre ¹.

Aux causes amonétaires de renchérissement, il faut ajouter celles qui sont provoquées par la monnaie. Le volume des billets en circulation s'est accru dans de très fortes proportions, de 1,5 milliard environ, soit plus que proportionnellement à l'augmentation générale des prix, ce qui revient à créer une certaine inflation. Toutefois, celle-ci est minime comparée à celle des autres pays et singulièrement des belligérants.

En France, par exemple, la situation de la monnaie au moment de la conclusion de l'armistice était beaucoup plus précaire. D'énormes quantités de monnaie avaient été mises en circulation par les Allemands. Indépendamment du budget ordinaire qui avait plus que doublé, les frais d'occupation s'élevaient à 500 millions de francs français par jour, ce qui créait une inflation continue et permanente, car les troupes allemandes, par leurs achats, introduisaient ces billets dans la vie économique. Aussi, toute politique de blocage des prix s'avérait-elle ab ovo partiellement inopérante. Néanmoins, la taxation des prix fut décrétée ainsi qu'un système de rationnement. On sait, cependant, que la France n'est jamais parvenue à résorber le marché noir.

Notre organisation d'économie de guerre eut ceci de particulier : c'est que l'Etat la plupart du temps ne se substitua pas aux organismes existants, mais au contraire se servit d'eux pour ses propres besoins.

1. Discours de M. le conseiller fédéral Stampfli du 11 juin 1945 au Conseil national.

Ainsi, les pouvoirs publics et l'économie privée unirent leurs efforts pour diriger notre économie. Il va sans dire que l'économie privée fut, bien entendu, limitée dans son champ d'action et elle dut se plier à toutes les mesures instaurées par notre Conseil fédéral dans le cadre des pleins pouvoirs. Le fait, en particulier, que les accords de clearing ne cessèrent de se multiplier, rendit l'économie privée d'autant plus dépendante de notre gouvernement.

Notre commerce extérieur devint également de plus en plus dirigé par la création des syndicats de l'économie de guerre («Auto-transit», pour les transports par camions; «Cibaria», pour l'importation de denrées alimentaires; «Carbo», pour le charbon; «Petrola», pour l'importation de pétrole, etc.) Notre commerce extérieur fut ainsi centralisé entre ces différents syndicats qui, sous la haute surveillance du Département fédéral de l'Economie publique, devaient s'efforcer d'obtenir les conditions les plus favorables quant aux quantités et prix des marchandises importées. Ces syndicats furent dissous par arrêté du Conseil fédéral du 25 juin 1945.

Grâce à toutes ces mesures, la Suisse put sans trop de difficultés traverser la longue période de guerre. La constitution d'importantes réserves, grâce à la prévoyance du Conseiller fédéral Obrecht, ne fut évidemment pas étrangère à notre relatif bien-être. Le standard de vie de notre population a pu être ainsi sauvegardé dans les limites du possible et un équilibre satisfaisant entre tous les éléments de notre économie nationale a pu être maintenu.

Paragraphe II : Politique des salaires

L'élément salaire (pris dans son acception la plus étendue) forme en général une composante importante du prix de revient. Il jouera par conséquent un rôle décisif dans la formation du prix de vente d'un bien. C'est ce qui confère à la politique des salaires une importance aussi considérable.

Le facteur salaire est un des éléments les plus rigides qui entre dans la composition du prix de revient. Cette rigidité n'a lieu, cependant, que dans un sens: celui de la baisse. En effet, si les travailleurs ne s'opposent jamais, et pour cause, à une augmentation des salaires, il sera toujours très difficile de faire admettre à un ouvrier une baisse de son salaire, même si elle est compensée partiellement ou au-delà par

une diminution du coût de la vie. C'est une réaction psychologique toute générale qui ne laisse pas de rendre toutes tentatives de déflation fort délicates. L'habitude est entrée dans nos mœurs de calculer toujours d'après le nominal et non d'après le pouvoir d'achat réel, ce qui économiquement est erroné.

L'élément salaire n'est pas uniquement à considérer sous l'angle de la production, c'est-à-dire comme élément constitutif du prix de revient, mais également sous l'angle de la consommation, soit comme élément du revenu de la plus grande partie de la population. Il n'est donc pas exclusivement une charge affectant le coût de production, mais également un élément moteur qui engendre la consommation. Certains économistes et praticiens hardis n'hésitent d'ailleurs pas à accorder la primauté à cette face du problème en mettant en évidence le fait que tout accroissement de salaire stimule la consommation et par là même la production. Le facteur salaire formerait ainsi un moyen extrêmement simple pour combattre la dépression économique. Il serait un facteur décisif de la reprise économique. Nous verrons tout à l'heure que le problème n'est pas aussi simple qu'il le paraît a priori.

Ces remarques nous amènent à la déduction logique qu'une étroite corrélation est indispensable entre le niveau des salaires et celui des prix, tout déséquilibre entre les deux pouvant engendrer des troubles sociaux et économiques. Troubles sociaux, parce que le salaire constitue le revenu d'une très grande couche de la population et qu'il doit lui permettre de subsister normalement. Le pouvoir d'achat réel doit rester stable. Troubles économiques, parce que toute modification entre ces deux rapports provoque automatiquement un changement soit en hausse, soit en baisse, du pouvoir d'achat du salarié, qui a finalement une répercussion sur la consommation, respectivement la production. Une hausse des salaires ne peut être que profitable à l'économie, puisqu'elle équivaut à une augmentation du pouvoir d'achat d'une grande partie de la population. Toutefois, il est à craindre qu'elle ne soit que passagère, si elle n'est pas accompagnée par une augmentation de productivité, car elle se répercutera tôt ou tard sur le prix de revient qui ne pourra être maintenu à son niveau antérieur. En revanche, si le rendement a pu être accru, le prix de revient restera inchangé, éventuellement même baissera, de telle sorte qu'il y aura effectivement une augmentation de pouvoir d'achat, la production nationale étant

elle-même augmentée. En cas de baisse du salaire, le pouvoir d'achat du salarié ne sera diminué que dans la mesure où cette baisse n'aura pas provoqué de diminution correspondante du niveau des prix.

La politique des salaires pourra tendre à deux buts diamétralement opposés :

- 1° lutte contre la hausse des prix en instituant un blocage des salaires (Lohnstop);
- 2° combattre la baisse des prix et la dépression économique par un relèvement des salaires dans le but d'accroître la consommation.

1° Blocage des salaires

Alors que la politique du blocage des prix constitue somme toute un contrôle des marges de profits réalisés par les entrepreneurs, la politique du blocage des salaires visera un but identique s'agissant du revenu des travailleurs. Toutes deux tendront à aligner la consommation sur la production, de manière à maintenir le pouvoir d'achat interne de la monnaie, car finalement ce n'est pas le pouvoir d'achat nominal qui est déterminant, mais bien le pouvoir d'achat réel. En économie de guerre plus particulièrement, il ne peut être question de laisser libre cours au jeu des forces naturelles.

Le niveau des salaires ne devra être augmenté que lorsque la productivité aura été accrue, car une telle hausse ne contient aucun germe inflationniste, du fait que les biens en circulation seront eux-mêmes augmentés. Afin de limiter le pouvoir d'achat des salariés, il sera également possible d'immobiliser une partie des salaires qui sera virée en comptes bloqués. Ces comptes ne pourront être utilisés qu'à certaines fins bien déterminées ou ne seront libérés qu'au bout d'un laps de temps déterminé. Ainsi, un certain pouvoir d'achat sera retiré de la circulation et agira comme élément déflationniste. Un autre moyen consiste à « pomper » du circuit monétaire une certaine part des revenus par l'impôt.

Toute hausse de salaire pourra être dirigée en spécifiant nommément les divers emplois que l'on peut en faire. L'introduction d'un système de rationnement au moyen de tickets simplifiera bien souvent cette politique d'orientation. En effet, il sera très facile de contenir ou d'étendre le pouvoir d'achat selon les biens disponibles. De même,

l'Etat qui décrète que tout salaire supérieur au minimum d'existence, qui est fixé par unité de consommation, doit être viré par l'employeur, donc à la source, sur comptes bloqués, aura la possibilité de contrôler l'utilisation des fonds ainsi déposés. La détermination même du « minimum d'existence » sera toujours chose délicate et assez arbitraire. C'est, cependant, un moyen judicieux de lutter contre une répercussion nocive d'une hausse des salaires sur les prix de revient. Ce calcul du minimum vital devra être établi très soigneusement, de façon à prévenir les désordres sociaux ; il devra, en outre, faire l'objet d'une surveillance attentive des organes responsables, afin d'être en harmonie constante avec l'indice du coût de la vie.

Une autre solution s'offre également : celle de créer une caisse de compensation des salaires ¹. Elle serait alimentée par les bénéfices réalisés par certaines branches de production dont les conditions sont favorables et qui ne peuvent, en vertu de prescriptions légales, accorder des augmentations de salaires à leurs ouvriers. Ce fonds pourrait être utilisé pour payer des secours aux travailleurs dont le salaire réel est inférieur au minimum d'existence. Il ne s'agirait donc pas d'augmentations, mais de secours de salaires. Cette solution paraît assez équitable en cas de guerre où certaines entreprises réalisent des bénéfices excessifs par suite des hostilités. Elle serait, en revanche, plus discutable en Suisse où la notion de « bénéfices de guerre » est interprétée de façon très extensive et n'a aucun lien avec les bénéfices réalisés par une corrélation directe avec la conduite de la guerre ou la défense nationale ².

Il est également important de distinguer si la hausse du coût de la vie est due à une augmentation du coût de production ou au contraire à une élévation de la masse monétaire en circulation. Dans la première éventualité, la hausse des salaires ne pourra être intégrale si l'on ne veut pas être entraîné sur la voie dangereuse de l'inflation. On se rappelle, s'agissant de la deuxième éventualité, que la masse monétaire en circulation a une influence directe sur le niveau des prix. L'adaptation des salaires à la hausse du coût de la vie pourra se faire relativement plus facilement, surtout que les augmentations de prix

1. Ammon : *Probleme der Kriegswirtschaft*, p. 71 et sv.

2. cf. A. C. F. du 12 janvier 1940, 18 novembre 1941, 19 juillet 1944.

pourront être différentes selon les branches de production. Les causes de l'extension du volume monétaire devront faire l'objet d'un examen attentif, car là également réside un danger pour l'avenir de la monnaie.

En Suisse, la Commission des pleins pouvoirs a cherché à stabiliser le coût de la vie par un freinage des salaires sans décréter toutefois un blocage rigide. Le postulat aux termes duquel on reviendra dès que possible au taux des salaires réels de 1939 est juste dans son principe. Il dépend évidemment étroitement de notre politique monétaire et de notre politique des prix. Aussi longtemps qu'un danger existe, il faudra s'en tenir au principe d'une compensation partielle du renchérissement qui ne devrait pas, au point de vue de l'économie nationale, et autant que faire se peut, être reportée sur les prix de vente ou tout au moins que dans une mesure partielle. Cette ligne de conduite est difficilement réalisable en Suisse, car les entrepreneurs ont dû prendre à leur charge exclusive nombre d'autres éléments de renchérissement, notamment celui des matières premières, frais de transports accrus, emploi de matières de remplacement plus onéreuses, pertes de débouchés, augmentation des charges fiscales, etc.

Après la fin de la guerre, tandis que la Commission des pleins pouvoirs préconisait l'augmentation des salaires nominaux, la Commission des recherches économiques estimait qu'une augmentation du salaire réel devait plutôt être recherchée dans une contraction du coût de la vie, grâce en particulier à un accroissement de productivité. On constate donc qu'il n'y a pas unanimité sur cette question essentielle. Nous n'avons malheureusement pas connaissance de l'opinion de la Banque nationale suisse, aucune communication n'ayant paru relativement à cette question.

Des taux normaux d'ajustement des salaires ont été publiés régulièrement par la Commission consultative qui s'est efforcée de concilier les intérêts particuliers avec l'intérêt général. De même, elle a émis des directives quant à la proportion des répercussions des allocations de renchérissement sur les prix. La hausse des prix a trouvé sa cause principale dans les premières années surtout dans le renchérissement des produits importés et des produits agricoles (Plan Wahlen), alors que plus tard elle a aussi été imputable à l'évolution des salaires.

La politique des salaires en Suisse au cours de la dernière guerre a été inspirée de tendances nettement sociales. En effet, une discrimi-

nation a été faite selon les bénéficiaires. On s'est efforcé de soutenir la famille en allouant aux ouvriers mariés une allocation de ménage, éventuellement d'enfants, alors que les célibataires ne recevaient qu'une indemnité forfaitaire de vie chère. Pour ne pas désavantager les entreprises comprenant beaucoup de travailleurs mariés, ces allocations furent en général payées sur la base du système de la compensation, des caisses de compensation étant instituées par professions. En collationnant les statistiques officielles, il apparaît clairement que les salaires modestes ont été proportionnellement plus augmentés que les salaires d'un certain montant. Alors que la différence entre les salaires des ouvriers qualifiés et non qualifiés était de 35 % en 1913, de 30 % en 1923, de 31 % en 1937 et de 28 % en 1939, elle n'était plus que de 18 % en 1944. Cette évolution ne laisse pas d'être dangereuse, car on arrive à un nivellement des salaires avec tous les inconvénients qui en découlent.

La statistique des salaires que nous reproduisons ci-après nous donne un aperçu de l'évolution des salaires et du coût de la vie depuis le début de la guerre. On découvrira que les salaires réels ont atteint leur niveau le plus bas au début de 1942 avec 86,2 % ce qui revient à dire que le pouvoir d'achat des salariés avait diminué de près de 14 %. En revanche, cette diminution ne s'élevait plus qu'à 7 % en 1945. Comme nous l'avons dit, il s'agit de statistiques officielles englobant certains éléments, mais qui ne sauraient couvrir exactement la réalité, qui est certainement moins favorable. Cette remarque est, précisons-le, tout à fait générale et elle englobe toutes les catégories de revenus, sans distinction.

Cette modification dans la répartition des revenus à l'avantage des salaires modestes a dans une certaine mesure une influence compensatrice et régulatrice sur le cours de la consommation. Elle n'est évidemment pas complète, car la composition de la demande a certainement dû varier, et fort probablement au détriment des articles de demi-luxe et de luxe. En temps de guerre, ce changement dans l'orientation de la consommation peut être salué avec satisfaction, puisque tous les efforts seront concentrés sur les besoins strictement militaires et que la couverture des besoins civils, et singulièrement des industries produisant des produits de luxe, passera à l'arrière-plan et sera, cas échéant, éliminée.

Fluctuations des salaires et du coût de la vie¹

Années fins de trimestre	Coût de la vie	Gains horaire		Gains hebdo- madaires ¹⁾		Coût de la vie	Gains horaire		Coût de la vie	Gains horaire	
		nomi- naux	réels ²⁾	nomi- naux	réels ²⁾		nomi- naux	réels ²⁾		nomi- naux	réels ²⁾
	1913 = 100					1929 = 100			Janv.-août 1939 = 100		
1913	100 ³⁾	100	100	100	100	.	.	.	.	.	.
1918	204	169,5	83,1	163,7	80,2	.	.	.	.	.	.
1929	161,2	242,8	150,6	201,0	124,7	100	100	100	.	.	.
1939 (I.-VIII.) . .	136,7	227,4	166,3	188,3	137,7	84,8	93,7	110,5	100	100	100
4e trimestre . .	142,0	228,4	160,8	189,1	133,2	88,1	94,1	106,8	103,9	100,4	96,6
1940 1er trimestre .	144,8	230,1	158,9	190,5	131,6	89,8	94,8	105,6	105,9	101,2	95,6
2e »	149,6	234,1	156,5	193,8	129,5	92,8	96,4	103,9	109,4	102,9	94,1
3e »	153,2	236,0	154,0	195,4	127,5	95,0	97,2	102,3	112,1	103,8	92,6
4e »	159,9	240,9	150,7	199,4	124,7	99,2	99,2	100,0	117,0	105,9	90,5
1941 1er trimestre .	163,7	245,8	150,2	203,5	124,3	101,6	101,2	99,6	119,8	108,1	90,2
2e »	174,8	251,7	144,0	208,4	119,2	108,4	103,7	95,7	127,9	110,7	86,6
3e »	178,2	257,5	144,5	213,2	119,6	110,5	106,1	96,0	130,4	113,2	86,8
4e »	184,3	264,6	143,6	219,1	118,9	114,3	109,0	95,4	134,8	116,4	86,4
1942 1er trimestre .	188,7	270,6	143,4	224,1	118,8	117,1	111,4	95,1	138,0	119,0	86,2
2e »	192,7	276,5	143,5	228,9	118,8	119,5	113,9	95,3	141,0	121,6	86,2
3e »	195,4	281,7	144,2	233,2	119,3	121,2	116,0	95,7	142,9	123,9	86,7
4e »	199,6	288,5	144,5	238,9	119,7	123,8	118,8	96,0	146,0	126,9	86,9
1943 1er trimestre .	201,4	293,6	145,8	243,1	120,7	124,9	120,9	96,8	147,3	129,1	87,6
2e »	203,3	297,4	146,3	246,2	121,1	126,1	122,5	97,1	148,7	130,8	88,0
3e »	204,2	301,2	147,5	249,4	122,1	126,7	124,1	97,9	149,4	132,5	88,7
4e »	205,3	306,3	149,2	253,6	123,5	127,4	126,2	99,1	150,2	134,7	89,7
1944 1er trimestre .	206,4	309,0	149,7	255,9	124,0	128,0	127,3	99,5	151,0	135,9	90,0
2e »	208,2	312,7	150,2	258,9	124,4	129,2	128,8	99,7	152,3	137,5	90,3
3e »	208,0	316,0	151,9	261,6	125,8	129,0	130,2	100,9	152,2	139,0	91,3
4e »	208,2	320,0	153,7	265,0	127,3	129,2	131,9	102,1	152,3	140,7	92,4
1945 1er trimestre .	208,8	322,9	154,6	267,4	128,0	129,5	133,0	102,7	152,7	142,0	93,0
2e »	210,3	327,8	155,9	271,4	129,1	130,5	135,1	103,5	153,8	144,2	93,7

¹⁾ Pour une semaine normale de travail de 58 heures en 1913, de 56 en 1918 et de 48 depuis 1920.

²⁾ Calculé par rapport à l'indice suisse du coût de la vie $\left(\frac{\text{indice des gains horaires nominaux}}{\text{indice du coût de la vie}} \times 100 \right)$

³⁾ Juin 1914 = 100.

Ceci nous amène à relever que les préoccupations économiques ne peuvent entrer uniquement en ligne de compte dans la politique des salaires. Les industries vitales pour l'économie seront contraintes de rémunérer convenablement leur personnel, faute de quoi leur bonne marche risque d'être entravée soit par le fait de grèves, soit parce que le recrutement d'ouvriers qualifiés deviendra fort difficile. Aussi devra-t-on tenir compte de cet élément dans la discrimination des salaires.

1. cf. 67^{me} rapport de la Commission de Recherches économiques.

2° Relèvement des salaires dans le but d'accroître la consommation et de combattre la baisse des prix

Cette thèse fut à la base des expériences extrêmement intéressantes qui ont été tentées aux U. S. A., en France et en Belgique en particulier pour combattre la dernière grande crise économique de 1929. Partant de l'idée foncièrement exacte que c'est la consommation qui conditionne en fin de compte la production, on a cherché à accroître celle-ci par l'extension de celle-là. C'est la raison pour laquelle le pouvoir d'achat des masses a été augmenté par le relèvement de toutes les catégories de salaires. Différentes phases peuvent être distinguées dans cette politique dite de pouvoir d'achat, phases qui correspondent à la courbe elle-même du cycle économique. Tout d'abord, l'idée centrale qui a été préconisée par le grand industriel américain H. Ford ¹ est la suivante : maintien et accroissement des revenus des travailleurs pendant la période d'essor économique, combinés avec une compression des prix de revient, afin de maintenir à un degré élevé le niveau de la consommation et partant de la production. L'originalité de cette théorie réside dans son double aspect qui est primordial. Les entrepreneurs devront donc vouer toute leur attention à leurs prix de revient de manière à compenser et au delà la tendance à la hausse résultant du renchérissement d'un des facteurs (les salaires) par une rationalisation toujours plus poussée des méthodes de production. Les difficultés inhérentes à cette théorie apparaissent d'emblée. Elles seront d'autant plus difficiles à surmonter dans les industries dans lesquelles la main-d'œuvre ne joue pas un rôle très important, car les efforts de rationalisation devront porter sur les autres éléments qui sont moins compressibles. Il est vrai que l'augmentation du coût sera d'autant plus faible que le volume des salaires sera plus petit. Cette théorie, qui a pu être appliquée avec le succès que l'on sait dans l'industrie automobile, est donc difficilement réalisable dans tous les secteurs de l'économie. S'il est juste que pendant la période ascendante tous les revenus participent à la hausse, il ne faut pas oublier que dans les industries où le prix de revient ne pourra être abaissé, le relèvement des salaires nominaux ne se traduira pas par une augmentation proportionnelle de

1. H. Ford : *Ma vie et mon œuvre, Aujourd'hui et Demain*, Payot 1936.

cf. également A. Piettre, *La politique du pouvoir d'achat devant les faits*, p. 20 et suivantes.

pouvoir d'achat réel. Ceci est le point crucial du problème : il s'agit avant tout de maintenir un haut degré d'activité par le maintien ou cas échéant par une augmentation du pouvoir d'achat réel, tout le succès d'une telle politique étant subordonné à cette condition.

Inspirée de la même conception fondamentale, la politique du pouvoir d'achat pendant la période de crise tendra à parer à toute diminution des salaires pour maintenir une haute consommation. Remarquons d'ailleurs que le maintien des salaires en période de crise correspond en fait à une augmentation du pouvoir d'achat de la classe ouvrière, si la chute des prix ne peut être enrayée. Ici également cette thèse se heurte à de grosses difficultés. Le Président Hoover, qui fut un des promoteurs de cette politique, s'est heurté à un échec dans toutes les tentatives qu'il a faites dans ce sens. Il n'est, en outre, pas difficile d'imaginer que cette théorie sera forcément combattue par les bénéficiaires de revenus qui vont s'amenuiser.

Enfin, cette politique cherchera à combattre et à surmonter la crise par l'extension de la consommation en élevant le pouvoir d'achat des masses. Le Président Roosevelt, qui en a tenté l'expérience, a obtenu un succès assez mitigé. Dans son ensemble, la tentative du relèvement des salaires ne fut pas probante. Dans certains secteurs, elle fut impuissante à faire démarrer l'économie. D'une façon générale, on peut dire que la hausse du coût de la vie détruit dans l'œuf cette expérience intéressante. De même en France, le gouvernement socialiste qui prit les rênes du pouvoir en 1936 vit sa politique aboutir à un échec complet. Elle fut même néfaste en ce sens qu'elle contribua à augmenter le coût de la vie dans une proportion plus forte que le relèvement des salaires, ce qui revient à dire que le pouvoir d'achat réel des ouvriers fut abaissé. A l'encontre du précepte préconisé par M. Ford, le gouvernement ne chercha pas à accroître le rendement. Bien au contraire, l'introduction de la semaine de 40 heures et le paiement de vacances obligatoires furent autant de charges que dut subir l'économie. Le gouvernement français partit du principe erroné que l'on trouve encore fortement ancré dans l'esprit de nombreux travailleurs, que le relèvement des salaires pourrait être supporté par le patronat grâce à ses importantes marges de bénéfices. C'était démontrer par l'expérience le mal-fondé de ce point de vue et un principe économique essentiel, à savoir qu'une hausse nominale des revenus ne crée pas en elle-même

du pouvoir d'achat, qui ne peut être accru que par une augmentation effective de la production. Nous reviendrons par ailleurs sur ces expériences dans notre dernier chapitre.

En résumé, la politique du pouvoir d'achat met l'accent beaucoup plus sur la consommation que sur la production. Par une extension des revenus des différentes classes, elle cherche à accroître le pouvoir d'achat des consommateurs qui aura une influence directe sur le degré d'activité de la production. Elle sera non seulement appliquée aux salariés, mais à toutes les branches de l'économie nationale. « Ainsi élargie, elle arrivera alors à perdre son caractère initial de lutte de classes pour prendre un caractère singulièrement différent de politique nationale. Le seul trait commun qui subsistera à travers ses différentes modalités sera d'accorder la primauté à la consommation et de chercher un remède à la crise dans l'accroissement des débouchés plutôt que dans l'allègement des coûts, de préférer, en un mot, la hausse des prix à leur abaissement et dans le sens très large de ces termes, l'inflation à la déflation » ¹.

Un autre but également fort intéressant que cherche à réaliser ces dernières années une telle politique des salaires est celui de l'emploi dit intégral (Vollbeschäftigung). La première question qui se pose est évidemment de savoir quel sens il faut attribuer à cette expression.

L'emploi, selon l'acception que lui donne M. J. M. Keynes, est le nombre des unités de travail employées. Pour fixer les idées, on pourrait dire qu'il est le nombre des heures de travail fournies. Il est commandé par la demande effective et varie parallèlement au revenu, ces deux quantités étant les variables du système. Toutefois, on l'emploie également dans un sens plus général, ce qui permet de l'appliquer à d'autres domaines tels celui de l'entreprise, le domaine immobilier, etc.

On sait que M. Keynes, dans sa *Théorie générale*, rompt avec le principe de la théorie classique divisant l'économie politique en quatre grands chapitres (production, répartition, circulation et consommation) et groupe les faits économiques en un certain nombre de concepts psychologiques dont les principaux sont la propension à consommer, l'incitation à investir et la préférence pour la liquidité ².

1. André Piettre, op. cit., p. 24.

2. J. M. Keynes : *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, p. 18 et sv.

Il considère que l'emploi intégral n'est qu'un stade exceptionnel qui ne se produit jamais en pratique, alors que l'école traditionnelle en fait un postulat de principe. De même, M. Keynes est d'avis que ni l'offre, ni la demande de travail ne sont fonction du taux nominal de rémunération et que ces deux éléments forment en quelque sorte une variable indépendante du système, contrairement à l'hypothèse de la théorie classique selon laquelle la demande et l'offre de main-d'œuvre dépendent du niveau des salaires nominaux et ont par conséquent une valeur déterminée. En dehors du chômage volontaire et du chômage de frottement (dû à divers défauts d'ajustement qui s'opposent au maintien continu du plein emploi), M. Keynes admet le chômage involontaire ¹.

Ce chômage involontaire aura lieu lorsque, en cas d'une légère hausse des prix des biens de consommation par rapport aux salaires nominaux, l'offre globale de main-d'œuvre disposée à travailler aux conditions courantes de salaires et la demande globale de main-d'œuvre aux mêmes conditions s'établissent au-dessus du niveau antérieur de l'emploi ². C'est précisément cette notion de chômage involontaire qu'ignore l'économie classique, puisqu'elle définit la distribution des richesses dans l'hypothèse d'un emploi intégral. Car considérer, même avec sympathie, le refus des travailleurs d'accepter une amputation de salaire est néanmoins admettre que celui-ci forme la cause profonde du mal.

Il semble que l'on peut déduire de l'évolution qui s'est faite ces dernières années dans la pensée économique qu'à l'avenir ou tout au moins dans l'après-guerre, les gouvernements des divers pays prendront des mesures aux fins d'assurer un degré d'activité satisfaisant qui permette à chaque travailleur de trouver un emploi normal et stable. Relevons qu'il est difficile de définir quand l'emploi intégral est réalisé, car une certaine proportion de chômage latent et sporadique n'est-elle pas normale ? Les programmes que certains ont déjà mis sur pied laissent prévoir que le problème a déjà été mûrement étudié et que les mesures prises pour remédier au chômage ne se borneront pas, comme dans le passé, à de grands travaux publics. Indépendamment des plans

1. J. M. Keynes, *op. cit.*, page 28.

2. *id.*, p. 37 et suivantes.

de réadaptation de l'économie de guerre à l'économie de paix, on envisage le problème sur une très large échelle, voire même remédier aux crises cycliques.

Le gouvernement britannique considère, en particulier, que les conditions indispensables pour réaliser l'emploi intégral sont ¹ :

- a) maintien d'un niveau constant et proportionné des dépenses pour les biens de consommation et les services.
- b) stabilisation des prix et des salaires en fonction du rendement.
- c) mobilité suffisante de la main-d'œuvre.

Relevant que le standard de vie est une notion très rigide, le plus gros danger qui menace de réduire les dépenses doit être recherché dans les fluctuations des placements privés et ceux de la balance des comptes. Aussi le gouvernement prévoit-il y remédier en stimulant l'exportation en particulier et en pratiquant une politique conjecturale des dépenses publiques. La stabilité des prix et des salaires n'appelle pas de remarques spéciales tandis qu'une certaine mobilité de la main-d'œuvre est indispensable pour combattre le chômage temporaire et saisonnier.

On voit donc que, loin de retourner tout de suite vers le libéralisme, certains gouvernements envisagent continuer, par des mesures appropriées et assez souples pour s'adapter aux conditions particulières de la conjoncture, une économie dirigée tant pour des raisons morales et sociales que politiques et nationales.

Paragraphe III : Politique de l'épargne

Nul ne méconnaît le rôle essentiel que joue l'épargne dans notre économie moderne. Dans son sens courant, l'épargne est l'excédent du revenu net sur les dépenses de consommation ². Sauf impossibilité de placements ou par défiance en la monnaie, les épargnants ne thésaurisent pas de façon générale leurs économies dans des bas de laine, mais au contraire les déposent en banque.

Comme il ressort de notre tableau (p. 21), on distingue deux sortes d'épargne : l'épargne réserve et l'épargne créatrice. L'épargne

1. cité par *Revue économique et sociale*, juillet 1944, p. 223.

2. Petit et de Veyrac : *Le Crédit et l'organisation bancaire*, p. 54.

réserve ou flottante est comme son nom l'indique la mise en réserve momentanée d'une somme qui est destinée à une consommation ou à un placement. L'épargne créatrice est ainsi dénommée parce que, lorsqu'elle s'investit, elle sert à créer de nouvelles sources de revenus. Il n'y a donc que les sommes thésaurisées qui sont retirées du circuit économique. L'épargne réserve alimente le marché monétaire, l'épargne créatrice celui des capitaux ou marché financier.

L'épargnant est la personne qui est disposée à se priver momentanément d'une partie de son pouvoir d'achat pour la mettre au service de la communauté. Sans doute l'épargne flottante n'est pas aussi importante au point de vue économique que l'épargne créatrice. Grâce à ces fonds, les entrepreneurs seront à même de créer de nouvelles richesses qui enrichiront le patrimoine social. L'épargne est à la base de tout développement dans une économie fondée sur la division du travail. On conçoit que dans ces conditions, il ne soit pas possible de se désintéresser du mouvement des montants épargnés.

D'un autre côté, l'Etat qui a besoin d'argent a un intérêt direct à ce que les dépôts d'épargne soient aussi volumineux que possible, car si toutes les dépenses ne peuvent être couvertes par l'impôt il ne lui reste guère que deux ressources possibles : le recours à l'emprunt et la planche à billets. Or, la libération des emprunts émis par l'Etat ne pourra être assurée que par l'épargne. Cette constatation vaut également pour tous les emprunts émis par les particuliers. Quant au recours à l'inflation, on sait à quoi mène ce dangereux procédé.

En temps normal et pour autant que la monnaie soit saine et qu'elle jouisse d'une confiance unanime, le problème de l'épargne se résout tout naturellement par l'afflux des sommes épargnées dans les établissements spécialisés. En revanche, la situation pourra être différente si les besoins d'argent, et en particulier les besoins de l'Etat, augmentent dans des proportions sensibles, ce qui sera tout particulièrement le cas en temps de guerre.

La dernière guerre mondiale a nécessité la mobilisation de toutes les forces vives de l'économie, y compris celle de l'épargne. Comme l'épargne courante et normale ne suffisait plus à couvrir les besoins immenses de l'économie de guerre, des plans d'épargne forcée ont vu le jour et ont été appliqués dans certains pays. D'autres, au contraire, se sont contentés d'encourager l'épargne.

L'Allemagne, par décret du 30 octobre 1941, instituait des comptes « d'épargne de fer » auprès des instituts de crédit autorisés ¹. Ces avoirs en comptes d'épargne de fer n'étaient pas transmissibles, sauf par la voie de succession. Ils devaient échoir 12 mois après la fin de la guerre.

A la demande des ouvriers de nationalité allemande, leurs employeurs pouvaient retenir directement sur leurs salaires, à valoir sur ces comptes d'épargne de fer :

- a) 1 Reichsmark pour les salaires payés journallement
- 6 Reichsmark pour les salaires payés hebdomadairement
- 26 Reichsmark pour les salaires payés mensuellement.

Ces montants étaient automatiquement élevés de 50 % pour les ouvriers qui faisaient des heures supplémentaires.

- b) 500 Reichsmark à l'occasion de gratifications de Noël ou de Nouvel-an.

Le principal avantage qui était accordé à ces comptes spéciaux était l'exonération d'impôts et des prestations d'assurance sociale, tant pour le capital que pour les intérêts.

Dans son chapitre II, le dit décret mentionne encore une autre possibilité aux fins d'encourager l'épargne. C'est celle qui prévoit la constitution de fonds de renouvellement pour l'après-guerre. Ces fonds ne pouvaient toutefois excéder la moitié de la valeur des biens mobiliers figurant au bilan fiscal de 1940. Par ce moyen, les entreprises obtenaient la libération d'impôts des installations actuellement en usage dans l'entreprise, dans la mesure des sommes versées à ces fonds et pour autant qu'elles soient affectées, cela va sans dire, à des rachats de matériel. Des retraits anticipés étaient également prévus, à des conditions bien déterminées.

Enfin, dans son chapitre III, ce décret contient des dispositions augmentant les impôts prévus sur le tabac, la bière et les vins mousseux.

On remarque le souci des dirigeants allemands de fermer aussi hermétiquement que possible le circuit des revenus, de telle manière que le pouvoir d'achat qui n'est pas affecté à la consommation, ni imposé par le fisc, devienne disponible sur le marché du crédit. Nulle fissure ne doit exister, car elle serait de nature à compromettre la

1. Verordnung über die Lenkung von Kaufkraft vom 30. Oktober 1940 (R.G.B.I. I.S. 664).

monnaie, et tout doit être mis en œuvre pour la poursuite de la guerre qui exige des dépenses considérables. Cette épargne de fer a atteint 2 milliards de marks environ, somme relativement faible comparée à la grandeur de l'Allemagne. C'était cependant toujours 2 milliards sortis du circuit économique.

M. Keynes, dans son livre « How to pay the war ? », préconise l'introduction de l'épargne forcée ou obligatoire, étant donné l'insuffisance de l'épargne courante. Cette constatation est étayée sur des statistiques ¹. Ce prélèvement sur le pouvoir d'achat des particuliers constitue un moyen de rationnement qui ne le cède en rien à celui de la consommation, sauf qu'on agit sur le revenu lui-même, au lieu de la disposition du revenu. Ce système sera, toutefois, moins propre à diriger la consommation, puisqu'elle restera libre, seul le pouvoir d'achat étant rationné. Elle se concentrera, c'est l'évidence même, sur les articles de première nécessité pour délaisser, faute de moyens suffisants, les articles de demi-luxe ou de luxe.

Or, c'est à l'Etat qu'incombe la tâche de limiter la consommation privée en proportion de ses propres besoins et des biens à disposition. Il devra donc juger s'il est opportun ou non de doubler le rationnement du pouvoir d'achat par le rationnement de la consommation, afin de l'adapter plus harmonieusement avec les biens disponibles.

Le but à atteindre, selon M. Keynes, est de réserver la priorité à la consommation de l'Etat, surtout s'agissant des biens pour lesquels il est en concurrence avec les particuliers. De même, la production de guerre devra être intensifiée. Pour libérer de la main-d'œuvre, la fabrication d'articles de luxe devra être limitée. Son projet vise non seulement le but de collecter les ressources normalement disponibles, mais également de restreindre la consommation, pour libérer une partie du pouvoir d'achat des particuliers au profit de l'Etat. L'épargne forcée n'est pas à assimiler avec l'impôt qui reste acquis à l'Etat. Elle reste la propriété des particuliers, qui n'en ont plus la libre disposition. L'importance de l'épargne obligatoire variera selon le volume que l'on veut assigner à la consommation : elle sera d'autant plus accentuée que l'on désire restreindre le pouvoir d'achat des particuliers.

1. cf. également Nogaro : *Problèmes contemporains des finances publiques*, p. 306 et sv.

Les prélèvements faits au titre de l'épargne obligatoire soulèvent un problème qu'il serait dangereux de vouloir négliger : celui de la réintégration de ces montants dans le circuit économique. En effet, si l'épargne obligatoire, tout comme l'impôt, joue lors de son prélèvement le rôle de mesure de ponction, il s'agira, lors du déblocage de ces comptes, d'éviter que cette injection de pouvoir d'achat sur le marché ne provoque une certaine inflation. Il ne faut pas oublier qu'une partie des sommes libérées sera consacrée à des achats de biens de consommation, dont la demande avait été réduite par contrainte, de sorte qu'il faut en tout cas s'attendre à un run sur certains articles. C'est la raison pour laquelle des mesures devront éventuellement être prévues pour adapter les biens disponibles à la consommation accrue. La solution la plus favorable serait évidemment le maintien de ces sommes sur le marché du crédit, qui assureraient ainsi une large liquidité propice à la reprise des affaires.

Si, d'une part, l'épargne obligatoire a pour but de freiner la consommation privée, elle fournit, d'autre part, automatiquement d'importantes ressources à l'Etat. C'est pourquoi, lors de son remboursement, l'Etat devra trouver d'autres fonds de remplacement. Il devra, par conséquent, s'efforcer d'attirer, par des conditions avantageuses, ces fonds pour qu'ils s'investissent dans les emprunts qu'il émettra. Ceci équivaudrait à une consolidation de la dette. En tout état de cause, le pouvoir d'achat mis en réserve par le moyen de l'épargne forcée pourra être un puissant adjuvant de la reprise économique, tout en permettant à nombre d'épargnants d'éviter de tomber au chômage, et, par conséquent, à charge de la collectivité, jusqu'à ce qu'ils aient retrouvé, pendant la période transitoire, l'emploi perdu par suite du démantèlement de l'économie de guerre.

La Suisse occupe une situation spéciale en ce qui concerne le financement des dépenses de « guerre ». Indépendamment du fait qu'elle n'a pas pris une part active à la guerre, et, à l'encontre de ce qui s'est passé lors de la guerre de 1914-1918, la liquidité des banques jointe à l'épargne courante a permis de couvrir tous les emprunts de la Confédération et de consolider les dettes à court terme (rescriptions) en dettes à long terme ¹. Sa position est d'autant plus forte que, com-

1. cf. A. Rasi, *Rôle des banques suisses en économie de guerre*.

parée à l'étranger, elle n'a subi que des destructions minimales, de telle sorte que le pouvoir d'achat du franc suisse n'est pas illusoire, mais il correspond à des biens réels. Il n'en est pas de même partout, car les destructions massives de richesses ont eu pour effet d'amoindrir les patrimoines nationaux et de conférer à la monnaie une valeur utopique, conventionnelle, purement interne. Il est indispensable pour que l'épargne garde toute sa valeur qu'elle puisse être convertible automatiquement en d'autres monnaies internationales. Cette condition implique une concordance parfaite entre le circuit de l'argent et le circuit des biens qui sera le garant d'une monnaie saine et stable.

Paragraphe IV : Politique monétaire

On sait que la monnaie constitue au fond une marchandise tout comme les autres richesses, sauf qu'elle ne se consomme jamais puisqu'elle permet d'assouvir tous les besoins que les hommes éprouvent.

La monnaie n'est pas une commune mesure invariable, absolue des valeurs pour la bonne raison que tout bien a une valeur essentiellement changeante et étroitement dépendante du désir qu'on en a. La monnaie constitue donc simplement un instrument de comparaison entre tous les produits. Le stock de monnaie en circulation sera par conséquent une grandeur également variable.

Si les prix sont régis par la loi de l'offre et de la demande, la science économique nous enseigne qu'entre l'offre et la demande d'une part, et les prix, d'autre part, l'influence est réciproque. En outre, la monnaie elle-même dépend de la loi de l'offre et de la demande, puisqu'elle est une marchandise. Aussi, lors de chaque modification de prix, s'agira-t-il de distinguer si la cause en est imputable à l'offre ou à la demande du produit en cause, ou de la monnaie elle-même.

Ces considérations nous amènent à la théorie quantitative de la monnaie, soit que les variations du volume monétaire engendrent des variations proportionnelles du niveau général des prix. En complément à ce principe, ajoutons qu'il faut non seulement tenir compte du volume monétaire en circulation, mais encore de sa vitesse de circulation. En outre, si la monnaie est basée sur un métal précieux, sa production (ou extraction) pourra avoir une influence sur les mouve-

ments de longue durée des prix. L'accroissement des métaux précieux influencera les prix dans le sens d'une hausse. Cette influence sera contrecarrée par la tendance normale des prix, qui est à la baisse, ensuite de l'accroissement physique de la production (accroissement que l'on peut évaluer de façon approximative à 3 % l'an ; ce taux devrait être ramené, selon M. Nogaro, à 2 % l'an pour les populations stationnaires).

Les interventions des Etats dans le domaine monétaire sont si faciles et si influentes qu'on a vu maints gouvernements en user et abuser. Trop souvent l'intérêt immédiat a été sacrifié à l'intérêt à longue échéance, parce que plus facile.

Comme nous l'avons vu au paragraphe précédent, une monnaie stable exige une corrélation étroite entre la production et la masse monétaire en circulation. Le pouvoir d'achat de la monnaie, dans le temps et dans l'espace, doit être aussi stable que possible, pour que la confiance règne. Le stock monétaire doit correspondre à une relation normale et appropriée de la masse des biens à disposition, car toute augmentation de monnaie pure détruit l'équilibre entre la production et la consommation. Celui qui achète un bien ou un service, grâce à de la monnaie existante, doit fournir en contre-partie un bien ou un service équivalent. Il doit y avoir en réalité un échange de produits ou de services. Il est vrai qu'en pratique un équilibre instantané entre la production et la consommation est difficile à réaliser. Cet équilibre sera continuellement rompu par les variations qui interviendront, soit dans le circuit des biens, soit dans le circuit de l'argent. Dans le premier circuit, des variations seront provoquées surtout par les méthodes nouvelles de rationalisation et le progrès technique. Dans le second, par des variations spontanées (thésaurisation, crédit) ou volontaires de la politique monétaire.

En ce qui concerne la valeur interne de la monnaie, il ne faut pas attacher une importance absolue quant au poids de métal fin contenu dans l'unité monétaire, car pour le profane, c'est son pouvoir d'achat réel qui est déterminant. Les prix des biens ne se déterminent pas, en effet, par rapport à la teneur en métal fin de l'unité monétaire, mais par rapport à l'unité monétaire elle-même. Ce fait nous est démontré de façon patente dans un système de monnaie sans base métallique dans lequel la valeur de la monnaie est maintenue par des mesures

adéquates, système qui est viable s'il est complété par une discipline très stricte.

Il n'en est pas de même, cependant, pour ce qui a trait à la valeur externe de la monnaie, car tout changement de sa teneur en métal fin aura des répercussions sur sa parité de change et partant sur son pouvoir d'achat.

Pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause sur la valeur d'un système monétaire, il s'agira de rechercher à quelles lois obéit l'émission de la monnaie et quelles sont les voies au moyen desquelles elle est introduite dans le circuit économique.

En temps normal, le mécanisme de l'émission est réglé tout naturellement par l'encaisse métallique. La banque d'émission n'émettra des billets que dans la mesure où de nouveaux biens seront mis sur le marché. Si le volume monétaire s'adapte au rythme des transactions, tout danger d'inflation est automatiquement éliminé. Ce rythme des transactions correspond surtout en fait à l'émission d'effets de commerce qui seront réescomptés à la banque centrale et aux prêts à court terme. En revanche, les rescriptions ou bons du trésor doivent être considérés comme des avances de la banque d'émission à l'Etat. Comme il n'existe pas pour ce dernier genre d'opération de transaction réelle à la base, il s'agit d'un emprunt forcé imposé par l'Etat aux particuliers avec un danger d'inflation particulièrement grand si ces avances à court terme ne peuvent être consolidées. La banque d'émission défend son encaisse métallique au moyen du taux d'escompte : elle l'élèvera pour décourager ou l'abaissera pour stimuler les emprunteurs.

La politique monétaire pourra poursuivre différents buts :

- a) financement des dépenses exceptionnelles et en particulier des dépenses de guerre.
- b) adaptation de l'unité monétaire aux autres monnaies et à son pouvoir d'achat réel par une dévaluation ou une revalorisation.
- c) pression sur les prix par la déflation.
- d) hausse des prix dans le but d'activer la reprise économique par une certaine inflation monétaire.
- e) régularisation du prix de l'argent par l'open-market policy.

- f) compensation des mouvements de prix par une manipulation inverse de la valeur de la monnaie (dollar compensé d'Irwing Fisher).
- g) rétablissement des échanges internationaux par une politique monétaire internationale coordonnée et saine.

a) Financement des dépenses exceptionnelles et en particulier des dépenses de guerre

Il y a trois moyens qui permettent de faire face aux dépenses exceptionnelles qui n'émargent pas au budget ordinaire de l'Etat : l'impôt, l'emprunt volontaire ou forcé, la création de monnaie. C'est le premier moyen qui est le plus radical puisqu'il permet d'amortir une fois pour toutes les dépenses. Toutefois, ce moyen est limité, parce que si les taux d'imposition dépassent certains niveaux, ils paralysent la vie économique. D'autre part, il n'est pas possible de priver les individus de leurs revenus au-delà d'une certaine norme, parce que l'on empiéterait sur leur minimum vital. On constate donc que les dépenses ne peuvent généralement être couvertes intégralement par l'impôt, qui, dans certains cas, pourra ne pas jouer le rôle déflationniste qu'on en attend, lorsqu'il sera acquitté au moyen d'argent thésauroisé. Les conséquences économiques de l'emprunt dépendent de l'emploi des sommes empruntées. Il se justifie pleinement au point de vue économique lorsqu'il sert à perfectionner ou augmenter l'appareil de production. En revanche, il n'en est pas de même lorsqu'on l'affectera à la couverture de dépenses improductives. Quant à la troisième possibilité, elle n'est qu'un pis-aller.

En pratique, l'Etat s'efforcera de couvrir ses dépenses au moyen des deux premiers procédés en les combinant de manière qu'ils soient le plus supportables pour l'économie nationale. Il éliminera le troisième qui ne peut qu'aboutir à déséquilibrer l'offre et la demande et à faire hausser les prix. Cette création de monnaie pure a lieu le plus souvent par l'émission de bons du trésor, encore que des avances directes ou l'ouverture de crédit sous forme de monnaie scripturale par la banque d'émission soient également des moyens fort usités. En économie de guerre, la politique monétaire devra être complétée par une politique de production et de consommation. Par delà le problème monétaire se pose un problème économique.

La position prise par la Commission des pleins pouvoirs en Suisse sur la question de la politique monétaire n'est pas clairement définie. Elle semble hésiter entre l'affirmation d'une politique monétaire rigide et le problème de l'emploi intégral. En effet, alors que la Commission de recherches économiques adopte résolument la première forme de l'alternative, la Commission des pleins pouvoirs semble incliner plutôt vers la seconde et subordonne une occupation complète à une politique monétaire très stricte, bien qu'elle n'en sous-estime pas l'importance. M. le Conseiller fédéral Stampfli, chef du Département de l'Economie publique, dans son exposé du 11 janvier 1945, au Conseil national, doutait que l'on puisse réaliser l'emploi intégral uniquement par des mesures monétaires, car il ne suffit pas d'injecter dans le circuit économique des fonds monétaires pour accroître automatiquement la demande et créer de nouvelles possibilités de travail. Cette remarque est pertinente.

b) Adaptation de l'unité monétaire aux autres monnaies et à son pouvoir d'achat réel par sa dévaluation ou revalorisation

Il est nécessaire de procéder parfois à la stabilisation légale d'une monnaie dépréciée en fait en la dévaluant. Le contraire est également possible. Toutefois, le cas en est plus rare et le but principal que l'on cherchera en général à atteindre est celui de combattre l'inflation menaçante. La dévaluation peut avoir non seulement des causes techniques, mais également des causes économiques. Ce fut le cas notamment pour la Suisse en 1936. Envisagée sous cet aspect, elle est déjà un instrument de politique économique. Un des principaux effets de la dévaluation est de favoriser temporairement l'exportation. Cette prime à l'exportation provient du fait que les entrepreneurs obtiennent momentanément sur le marché intérieur les éléments de production au-dessous de leur valeur réelle, de telle sorte qu'il y a en réalité un véritable transfert de pouvoir d'achat des autres industries à celles travaillant pour le marché extérieur ¹.

c) Pression sur les prix par la déflation

Si une politique de compression des prix paraît beaucoup plus saine au point de vue économique qu'une dévaluation, on doit

1. cf. Mentor Bouniatian, *Dépression, progrès technique et dévaluation*, p. 117.

malheureusement constater qu'une déflation généralisée est pratiquement irréalisable, vu l'impossibilité d'atteindre tous les éléments, ce qui engendre des inégalités de traitement. C'est la raison pour laquelle on préfère choisir en général la voie de la dévaluation qui est moins ardue.

d) Hausse des prix dans le but d'activer la reprise économique par une certaine inflation

Se basant sur la constatation que la courbe des prix est parallèle à celle de l'activité économique, on a pensé qu'en extrapolant ces deux éléments, on arriverait, par une politique appropriée des prix à influencer le degré de l'activité économique. L'idée de départ contient une part de vérité en ce sens que l'accroissement des prix pourra se traduire auprès des entrepreneurs par une élévation de leur pouvoir d'achat réel, fait qui aura une influence heureuse sur l'activité économique. Une telle politique ne permettra pas toujours, hélas, de résoudre aussi simplement ce grave problème, car elle sera impuissante à recréer l'élan et la confiance, éléments qui sont indispensables pour la reprise des affaires.

e) Régularisation du prix de l'argent par l'open-market policy

Cette mesure se caractérise par une action directe de la banque d'émission sur le marché monétaire, qui, pour régulariser le prix de l'argent et stabiliser par conséquent le taux de l'escompte, vendra ou achètera des titres selon l'état de celui-ci. En cas de resserrement des fonds disponibles, elle achètera des titres et mettra ainsi en circulation de nouveaux capitaux. Lorsqu'au contraire, il y a pléthore de fonds, elle vendra des titres, ce qui provoquera des retraits d'argent. Par ce moyen, elle tend à compenser les mouvements trop brusques de la conjoncture.

f) Compensation des mouvements de prix par une manipulation inverse de la valeur de la monnaie ¹

Cette méthode a été préconisée par M. Irving Fisher et appliquée temporairement aux U. S. A. par le président Roosevelt (dollar-compensé). Son économie en est fort simple : lorsque les prix montent, le pouvoir d'achat de la monnaie baisse dans une mesure parallèle. Il

1. P. Reboud, op. cit., p. 526.

est donc nécessaire d'élever le poids de métal fin contenu dans l'unité monétaire. Si les prix baissent, il faudra abaisser sa teneur en métal fin de manière à compenser l'augmentation de pouvoir d'achat de la monnaie. Il va sans dire qu'un tel système ne peut être appliqué à l'égard de toutes les marchandises dont les mouvements peuvent être d'ailleurs contradictoires. Seuls les mouvements généraux les plus importants des marchandises dites types peuvent être pris en considération.

Un but analogue pourra être poursuivi par une stérilisation accrue ou par une circulation accrue du métal précieux formant la base de la monnaie.

g) Rétablissement des échanges internationaux par une politique monétaire internationale coordonnée et saine

Plusieurs plans monétaires forts intéressants ont vu le jour ces dernières années ; plans qui ont tous pour but de faire renaître et de stimuler les échanges internationaux, dont le fonctionnement était quasi-automatique sous un régime d'étalon-or. Les plus connus sont les plans White, Keynes et le plan monétaire canadien, qui s'inspire sur bien des points des deux premiers tout en s'efforçant de les améliorer. Tous les trois prévoient la création d'une nouvelle base et d'une nouvelle unité monétaire (respectivement unitas, bancor, unit) sous le contrôle d'un organisme international. Alors que les plans américain et canadien préconisent un retour à l'étalon-or, le plan anglais prévoit un système de monnaies pouvant être dévaluées jusqu'à concurrence de 100%, doublé d'un système de clearing multilatéral ¹.

Le projet élaboré par les experts canadiens aborde le problème sous un angle très élevé, en ce sens qu'il met en évidence l'absolue nécessité de régler simultanément différentes questions connexes et interdépendantes, à savoir la politique commerciale, l'instabilité des prix des matières premières et les mouvements de capitaux. On se rend donc compte qu'au-delà du problème purement monétaire se posent certains problèmes fort complexes qui doivent être résolus conjointement avec celui-ci.

Sans vouloir entrer dans beaucoup de détails, relevons que la conférence de Bretton Woods, au cours de laquelle ont été examinés ces différents plans, est arrivée à la conclusion qu'il importait de

1. voir *Bulletin S. B. S.* No 2/1944, p. 38 et sv.

constituer un fonds monétaire international, ceci afin d'encourager la coopération monétaire internationale et favoriser la reprise des échanges. Ce fonds serait d'un montant de 8 à 10 milliards de dollars divisé en quote-parts souscrites par les membres. Une souscription obligatoire en or est préconisée pour chaque pays. Elle se monterait au montant le plus faible résultant soit de la souscription d'un quart de chaque quote-part en or, soit de 10% des avoirs en or de chaque pays considéré. Les transactions entre les diverses monnaies resteraient libres pour autant qu'elles aient lieu aux conditions stipulées. Chaque monnaie serait, en outre, exprimée en or. Il est intéressant de noter ce retour partiel à l'étalon-or, dont le mécanisme a certainement fait ses preuves en matières de relations internationales, et à qui l'on accorde la préférence par rapport au système de clearing multilatéral, plus lourd et encombrant.

Au cas où les résolutions adoptées lors de cette conférence seraient mises en pratique, on assisterait à une intervention extrêmement poussée d'un organisme international tant dans le domaine de la monnaie que celui du crédit. Cet organisme jouerait en quelque sorte un rôle compensateur. Plus encore, il aurait pour tâche d'intervenir dans les domaines connexes que nous avons cités plus haut.

Une orientation aussi poussée de l'économie internationale, bien que souhaitable dans son principe même, puisqu'elle procède d'un désir louable d'améliorer en fin de compte le standard de vie des individus, n'est pas sans un certain danger. Ne risque-t-elle pas d'être à la merci d'intérêts égoïstes et impérialistes, car devant tant d'intérêts divergents, saura-t-on discerner « l'intérêt général » ? Ce à quoi les adversaires du libéralisme d'antan pourraient rétorquer, que les lois économiques étant amORAles, mieux vaut encore essayer de réaliser un juste équilibre, que de les subir passivement.

Il nous paraît, quant à nous, qu'il faut se féliciter de cette évolution des idées, qui est, dans son essence, conforme à un idéal de stabilité et de progrès. Son application pratique se heurte, il est vrai, à de sérieuses entraves, qu'il sera très difficile de surmonter, surtout dans l'état actuel des choses. Aussi inclinierions-nous plutôt pour la solution d'un retour pur et simple au mécanisme de l'étalon-or, qui a permis l'énorme évolution économique que l'on sait, bien qu'il ne soit pas exempt de difficultés lui non plus.

Paragraphe V : Politique financière

Comme le souligne M. Wageman ¹, l'idée fondamentale d'une politique financière saine et normale réside dans le principe suivant: créer un accord parfait entre le circuit des biens et le circuit monétaire. Seule une politique qui s'efforcera de réaliser cette corrélation parfaite entre ces deux circuits permettra d'avoir une monnaie stable dont le pouvoir d'achat reste constant. Elle exige beaucoup de discipline. Selon les circonstances, il sera peut-être très difficile de rester fidèle à ce principe qui devrait être intangible, surtout lorsqu'on exige de l'économie un effort qui est au-dessus de ses forces. Si celui-ci avait toujours été respecté, on n'eût pas été obligé de fixer des limites à l'émission monétaire, puisque normalement la monnaie nouvellement introduite dans le circuit économique devrait être représentative d'un pouvoir d'achat effectif. C'est précisément cette « compensation dynamique » qui assure à la monnaie sa stabilité et non pas, comme on le croit parfois, sa couverture métallique. C'est la raison pour laquelle une monnaie sans couverture métallique est parfaitement viable si elle s'inspire de ce principe.

Il faut remarquer que l'Etat a la possibilité, par diverses mesures de ponction, de retirer du circuit économique d'énormes masses monétaires qui, tout en lui permettant de couvrir ses propres dépenses, contribuent à équilibrer ces deux circuits. Cette dualité de fonctions de l'impôt est tout particulièrement importante en économie de guerre. Prenons-en à témoin les nombreux impôts nouveaux dont nous avons été gratifiés en Suisse depuis le début de la guerre.

Les partisans de l'économie libérale, tout en proclamant le principe que l'Etat est impropre aux fonctions économiques, lui attribuent tout de même certaines fonctions. Or, il ne pourra les remplir que s'il dispose de moyens suffisants. D'où la nécessité d'établir un budget et de définir une politique financière. Autant que faire se peut, l'Etat s'efforcera de couvrir ses dépenses par l'impôt qui constitue en quelque sorte son revenu ordinaire. La politique financière d'un Etat sera d'autant plus complexe que ses tâches seront plus lourdes et plus nombreuses. En période normale, l'Etat équilibrera son budget en percevant des taxes, émoluments et impôts divers. Il aura recours à

1. op. cit., p. 219 et sv.

l'emprunt pour des travaux qui profiteront non seulement à la génération dont il s'agit, mais également aux suivantes (principe de la pérennité de l'Etat).

Ces dernières années, l'habitude a été prise — et on ne peut que regretter cette carence de l'économie privée — de confier à l'Etat toutes sortes de tâches qu'il est plus ou moins apte à remplir. Aussi a-t-on vu son budget s'enfler démesurément. Il faut reconnaître que l'instabilité économique créée par la crise de 1929/36, l'économie de préparation à la guerre et l'économie de guerre enfin, ont accentué encore cette tendance. A telle enseigne que nombre de gouvernements se sont vus dans l'impossibilité d'assurer, par les ressources traditionnelles, la couverture de leurs dépenses.

Nous savons qu'il reste à l'Etat un moyen suprême — mais combien dangereux — d'équilibrer son budget : c'est d'émettre du papier-monnaie sans contre-partie équivalente. Il dispose ainsi d'un puissant moyen d'action pour intervenir à bon ou mal escient dans la vie économique. Tant et aussi longtemps que les avances à court terme peuvent être consolidées par des emprunts à plus longue échéance, la valeur de la monnaie ne sera pas compromise. Mais cette inflation, de virtuelle deviendra effective, si tel n'est pas le cas, car le principe du parallélisme constant entre la production des biens et l'émission de monnaie sera rompu. Bien que l'Allemagne se soit targuée à maintes reprises, lors de la dernière guerre, de ne plus commettre la même erreur que pendant la guerre de 1914-1918, on a pu constater que la proportion des emprunts à court terme qui était de 50 % durant l'année fiscale 1940-41 s'est élevée à 60 % l'année suivante pour atteindre 70 % en septembre 1943¹. Cette évolution est symptomatique.

On conçoit donc que, par une politique financière appropriée, l'Etat puisse agir profondément sur la vie économique. Celle-ci pourra être mise — et cette face du problème nous intéresse tout particulièrement — au service d'une meilleure répartition des revenus, rôle que l'on assigne de plus en plus à l'impôt dans sa conception actuelle. Par le principe de la progressivité de l'impôt, qui semble acquis aujourd'hui, on favorise les classes à revenus modestes. Indépendamment des préoccupations morales et sociales qui sont à la base de ce principe, une

1. Rapport annuel de la B. R. I., 1943.

telle politique a pour effet d'assurer un pouvoir d'achat suffisant aux classes inférieures, de manière à maintenir un niveau élevé de la consommation. De même, par une imposition adéquate, il sera possible de rétrocéder aux contribuables que l'on désire aider, une partie des impôts perçus, sous forme de subventions de toutes natures. L'impôt constitue donc en fait un excellent moyen de redistribution des revenus.

Envisagée sous cet angle, la politique financière devient un moyen de diriger l'économie. Elle ne joue plus un rôle uniquement passif, c'est-à-dire assurer la couverture des dépenses des pouvoirs publics, mais également actif. Elle interviendra directement dans un ou plusieurs secteurs de la vie économique au nom de considérations sociales, économiques, monétaires ou politiques.

Elle s'efforcera avant tout, comme on peut le supposer, d'être au service de l'économie, afin de lui fournir les moyens indispensables au maintien d'un degré d'activité aussi élevé que possible. En mettant à sa disposition les moyens financiers nécessaires, elle parera au chômage, stimulera cas échéant la reprise économique et tendra vers l'emploi intégral.

Dans cet ordre d'idées, on peut citer, entre autres, l'exemple de l'Allemagne, qui fit, lors de l'avènement du gouvernement national-socialiste, une expérience intéressante et concluante à certains égards¹. On se rappelle qu'à cette époque, l'Allemagne souffrait d'un manque de liquidité et d'une carence de l'appareil de crédit qui paralysaient l'activité économique. Grâce aux importantes commandes qui furent passées par le gouvernement à l'industrie privée, financées par l'émission « d'effets de création de travail » (*Arbeitsbeschaffungswechsel*), le démarrage de l'activité économique ne se fit pas attendre. Malheureusement, il faut relever qu'il s'agissait surtout de commandes d'armement, et non pas tellement de créations d'occasions de travail habituelles. Aussi, bientôt les effets de création de travail furent-ils abandonnés au profit « d'effets d'armement » (*Rüstungswechsel*) ou encore « effets spéciaux » (*Sonderwechsel*) ou *Mesowechsel*, (abréviation de la *Metallforschungsgesellschaft*). Peu à peu, l'Allemagne vivra sous un régime d'économie dirigée, et c'est à l'Etat, et non plus

1. Wageman : *D'où vient tout cet argent ?*, p. 88 et sv.

comme le veut la méthode traditionnelle à la banque d'émission, qu'incombera la charge de la responsabilité de l'émission. S'il est juste de ne pas sous-estimer la part qui a été imputable aux importantes commandes d'armement dans la reprise des affaires, il n'en est pas moins vrai que le gouvernement allemand a réussi à remettre en marche l'économie anémiée du pays par une mobilisation toujours plus poussée de ses forces vives. Il est exact, cependant, que cette mobilisation s'est faite au détriment de l'initiative privée. L'intervention de l'Etat, d'ailleurs, n'a pas été que transitoire : elle était un but en elle-même. Il ne s'agissait plus en quelque sorte d'un vaste programme d'occasions de travail financé par les pouvoirs publics. Il ne faut pas oublier non plus, qu'en 1931, l'Allemagne traversa une grave crise monétaire, et qu'un climat psychologique favorable à une reprise et à une stabilité économique existait au moment de la prise de pouvoir par le gouvernement national-socialiste.

L'expérience financière américaine du Président Roosevelt, qui date de la même époque, procède de moyens presque analogues, à savoir l'accélération de la reprise économique et l'augmentation du pouvoir d'achat des particuliers par une certaine inflation budgétaire, par l'entreprise de grands travaux publics, et par une revalorisation des prix des produits agricoles. Tandis que les tentatives entreprises par le gouvernement allemand étaient à la fois un moyen et un but, puisque toutes les forces de l'économie étaient bandées vers un régime de préparation à la guerre, l'expérience Roosevelt ne fut pas un but en elle-même, mais un moyen de ranimer l'activité économique. Toutes deux furent suivies d'une reprise notable des affaires.

Les deux premiers moyens employés par le Président Roosevelt, soit l'inflation budgétaire et l'entreprise de grands travaux publics, furent des échecs presque complets. En effet, bien que la dette publique fût presque doublée de 1929 à 1937, et qu'un peu plus de 8 1/2 millions fussent budgetés pour l'exécution de deux grands plans fédéraux, cette injection énorme de pouvoir d'achat, disons plutôt de moyens financiers, ne fut pas l'élément déterminant de la reprise. Les grands travaux contribuèrent sans doute à maintenir l'activité économique à un certain niveau. Ils furent même bienfaisants dans la mesure où ils suppléèrent à l'activité privée déficiente et dans la mesure où ils furent eux-mêmes productifs. Quant à l'inflation budgétaire, elle n'a réussi,

semble-t-il, qu'à entacher le crédit de l'Etat et à répandre la méfiance. La revalorisation du prix des produits agricoles fut, en revanche, couronnée de succès. La limitation des cultures fut doublée d'une sécheresse... bienvenue, de telle sorte que l'effet escompté put être atteint. La disjonction entre les prix des produits agricoles et industriels a pu ainsi être comblée. Cette extension du pouvoir d'achat réel des agriculteurs contribua dans une large mesure à ranimer l'économie, tant il est vrai que tous les éléments constitutifs d'une économie nationale sont interdépendants les uns des autres.

Le problème financier fut un des principaux dont la France eut à s'occuper pendant l'occupation de l'Allemagne¹. Il était, en effet, vital de conserver une monnaie aussi saine que le permettaient les circonstances. Les frais d'occupation, de l'ordre de 500 millions de francs français par jour, la fixation du taux du change à Fr. fr. 20.— pour un mark et le clearing franco-allemand furent un soucis permanent d'inflation. Le budget s'enfla de 60 à 150 milliards et le coût de la vie haussa de 350 %. Toutefois, par une politique énergique s'inspirant de la théorie du circuit fermé, les dégâts purent être limités dans une forte mesure, bien que la dette publique se montât à fin 1944 à 1.600 milliards contre 450 milliards en 1938. Reste à savoir, bien entendu, comment elle sera amortie ? Il ne semble guère possible qu'elle ne le soit pas partiellement par une dévaluation.

Deux fois en l'espace de 25 ans, la Belgique a subi l'occupation allemande. Elle dut ainsi faire face non seulement à l'économie de guerre, mais connut également l'économie d'occupation. Ce pays vit l'occupant soumettre ses ressources à une exploitation systématique, ce qui eut pour conséquence d'augmenter dans des proportions énormes le poids de ses charges financières.

Les mesures d'assainissement monétaire prises par le gouvernement belge depuis le mois de septembre 1944 ont eu pour but de remédier à la situation monétaire et financière désastreuse après plus de quatre ans d'occupation.

Selon certaines estimations², le montant global des dépenses provenant de l'occupation allemande s'est élevé à 150-155 milliards

1. *Revue économique franco-suisse*, décembre 1944, p. 171 et sv.

2. *Bulletin d'Information et de Documentation de la Banque Nationale de Belgique*, juin 1945.

de francs belges, soit 140 milliards mis directement à la disposition de l'occupant et 10-15 milliards incorporés dans les dépenses budgétaires et les avances nettes du Trésor. Ces dépenses furent financées de la façon suivante : 29 % par l'impôt, 34 % par l'emprunt et 37 % par l'émission de monnaie.

Il en résulta évidemment une inflation extrêmement dangereuse. Le pouvoir d'achat nominal a triplé de 1938 à septembre 1944. De 63 milliards, il est passé à 186 milliards. Cette situation appelait des mesures énergiques, car il fallait éviter que les moyens de paiement excédentaires mis en circulation ne provoquent une hausse concomitante des prix. C'est la raison pour laquelle, le gouvernement belge s'est efforcé de « stériliser » le pouvoir d'achat excédentaire. Il suivit également une politique rigide de blocage des salaires et répartit d'une manière équitable les charges de guerre par le moyen de l'emprunt et l'introduction d'impôts spéciaux. Ces mesures furent encore complétées par une réglementation des changes.

La politique des prix visait en premier lieu au rétablissement d'un équilibre relatif entre les prix du marché belge et les prix mondiaux. Ce but nécessitait une légère dévaluation. Les prix des produits agricoles et industriels furent en outre taxés par voie législative.

Mais, le problème spécifiquement financier n'était pas encore résolu pour autant. Le 6 octobre 1944, le gouvernement prenait un arrêté-loi qui retirait le cours légal au billet de banque et obligeait les détenteurs de billets à les déclarer et à les déposer. Seule une quantité de monnaie suffisante pour couvrir les besoins immédiats fut laissée en circulation. La partie excédentaire fut transformée à raison de 40 % en avoirs temporairement indisponibles et à raison de 60 % en comptes définitivement bloqués. Alors que la première catégorie pouvait être mise en circulation au fur à mesure des besoins, on chercha à résorber les comptes bloqués par des impôts spéciaux et l'emprunt. Ces mesures constituaient une déflation audacieuse et radicale par la stérilisation du pouvoir d'achat inactif. Remarquons que cette déflation eut ceci de particulier : elle ne visait pas à une contraction des prix, mais à prévenir une hausse de ceux-ci.

Selon le Service des Etudes Economiques de la Banque Nationale de Belgique ¹, les moyens de paiement auraient été ramenés de 186

1. *Bulletin d'Information et de Documentation de la Banque Nationale de Belgique*, juin 1945.

milliards en septembre 1944 à 72 milliards en novembre 1944. Les avoirs temporairement indisponibles s'élevaient à 42 milliards à cette date et les comptes bloqués à 63,2 milliards.

Un comité de Déblocage fut, en outre, chargé de libérer les avoirs temporairement indisponibles en fonction des besoins de l'économie nationale, dans la mesure où l'accroissement du degré de l'activité permettait un relèvement du pouvoir d'achat.

Douze mois plus tard, soit le 14 octobre 1945, une loi fixait le sort de ces avoirs spéciaux. Le solde des avoirs temporairement indisponibles et les avoirs bloqués furent transformés en une créance de l'Etat sur la Banque Nationale belge, ce qui provoqua une augmentation de la dette publique de 60 milliards environ. Ces mesures radicales permirent, toutefois d'assainir la situation grave dans laquelle se trouvait la Banque Nationale belge. Ajoutons encore que sa situation fut améliorée par le bénéfice provenant de la réévaluation de l'or et les billets qui ne furent pas déclarés.

En dépit du plan initial des auteurs de la réforme monétaire, on a constaté malheureusement depuis fin 1944 une augmentation assez importante du pouvoir d'achat nominal, qui se chiffre par 50 milliards environ. Cette expansion monétaire fut provoquée en grande partie par des avances de la Banque Nationale à l'Etat pour l'effort de guerre et l'aide aux alliés. En revanche, le Comité de Déblocage n'a accordé qu'avec la plus grande prudence des autorisations de déblocage.

Par ces mesures énergiques et au prix de sacrifices importants le gouvernement belge a sauvé son pays d'une inflation inéluctable et a réussi à conserver la valeur du franc belge. Si ces mesures hardies n'ont pas toujours été comprises par l'opinion publique, il est néanmoins certain que l'économie nationale belge ne regrettera pas plus tard les sacrifices consentis, car à maux exceptionnels, remèdes exceptionnels.

Paragraphe VI : Politique de production, des investissements, du crédit

L'Etat peut intervenir de différentes façons dans le secteur de la production :

- a) soit de manière directe en lieu et place de l'entrepreneur privé, auquel cas il mettra lui-même en œuvre les facteurs de la production, ou encore par une participation dans une entreprise privée,

b) soit de manière indirecte, par la promulgation de lois, ordonnances, arrêtés, etc.

La conception économique actuelle semble admettre que certaines tâches soient dévolues à l'Etat, lorsqu'elles sont dans l'intérêt général et permanent de la nation, en sorte qu'on considère comme normale une certaine ingérence de celui-ci dans la vie économique. Si cette ingérence se limite à des domaines déterminés, il va sans dire qu'on ne peut parler d'économie dirigée au sens strict du terme. A notre avis, il ne faut comprendre un tel système que lorsque le développement normal d'un ou plusieurs secteurs de l'économie est contrecarré par des mesures systématiques qui l'influencent, le dirigent et le contrôlent.

En général, l'organisation de la production a lieu non pas par une main-mise directe de l'Etat sur les entreprises intéressées, mais par l'intermédiaire d'organisations professionnelles. A notre époque, on constate une nette tendance à l'organisation de la production sur le terrain professionnel. C'est par le canal des associations professionnelles que l'Etat imprimera à l'économie la direction qu'il recherche, sans intervenir comme producteur même. Cette organisation pourra se faire tant sur le plan vertical que sur le plan horizontal. Il est évident, cependant qu'une politique de production ne pourra être effective que si l'affiliation au syndicat professionnel est déclarée obligatoire. Toute dissidence serait contraire au but recherché.

Ces associations économiques peuvent être chargées de différentes tâches, plus ou moins complexes selon le but que l'on s'est assigné. Elles peuvent notamment s'occuper du problème de la répartition des matières premières, arrêter les conditions de travail, définir la politique et les conditions de vente, cas échéant réglementer l'exportation. De même, elles pourront conseiller leurs membres, tant dans le domaine technique qu'administratif. Une telle organisation peut d'ailleurs être très efficace, même sans le concours de l'Etat.

Rappelons la création des « Reichsgruppen » en Allemagne, par la loi du 27 février 1934, et ses subdivisions (Wirtschaftsgruppen, Fachgruppen, Fachuntergruppen, et les Wirtschaftskammern), et des Corporations en Italie, par la loi du 5 février 1934. Ces dernières avaient à leur base les syndicats patronaux et ouvriers. Le rôle dévolu aux organismes allemands était plus exclusivement économique qu'en Italie, où les syndicats avaient certaines fonctions politiques et d'assistance.

En Suisse, on trouve actuellement de très nombreux organismes professionnels. Notre gouvernement n'est intervenu que sporadiquement dans la vie économique, sans plan d'ensemble. Il devait forcément en résulter un ensemble de mesures incohérentes, décrétées lorsque les circonstances le commandaient. Indépendamment des mesures d'économie de guerre, qui nous furent dictées par une impérieuse nécessité des circonstances extérieures, nous n'avons jamais pratiqué une politique générale consciente et organisée de la production. Ce fut plutôt le fait de certaines associations professionnelles.

Un système assez particulier régit l'industrie horlogère. On sait que l'arrêté du Conseil fédéral du 29. 12. 39 / 14. 12. 42 interdit l'ouverture de nouvelles entreprises sans autorisation préalable. Il en est de même d'ailleurs dans certaines autres branches de notre économie nationale. Par ce moyen, le Département fédéral de l'Economie publique contient dans une certaine mesure, la production, cette prescription étant doublée d'une interdiction d'augmenter l'effectif ouvrier auquel a droit chaque entreprise. On arrive ainsi à contrôler plus ou moins l'offre, puisqu'il faut en excepter le progrès technique. Toutes les demandes relatives à l'application de cet arrêté sont examinées par une Commission consultative qui formule des préavis en fonction du degré de la conjoncture et de l'intérêt général de l'industrie horlogère.

Les méthodes employées dépendent, bien entendu, du but à atteindre qui ressortit à la politique générale de l'Etat. Nous avons vu comment se règle la production dans un régime d'économie libre. L'Etat interviendra dans ce processus au nom de certains principes, dont les principaux sont d'ordre politique, autarcique, self-défense, ou peut-être simplement pour protéger et contrôler un secteur déterminé. En économie de guerre, cette orientation nouvelle de la production revêt une importance considérable. On devra procéder à des modifications de toutes sortes : intensifications dans certains secteurs, restrictions ou transformations dans d'autres. Les mesures de restriction pourront être draconiennes, et aller même jusqu'à l'arrêt de certaines entreprises. Ce pourra être notamment le cas pour certaines industries jugées non indispensables pour la conduite de la guerre. En temps normal, ces restrictions se traduisent généralement par des mesures de contingentement. Lors de la crise, on cherchera à ranimer surtout l'activité des industries de biens de production, qui sont en général le

plus atteintes. Peut-être jugera-t-on opportun de contrôler et de limiter la capacité de production d'une industrie seulement, par exemple en cas de carence du fonctionnement du mécanisme des prix ¹. Inversément, des efforts pourront être tentés pour favoriser la production. Par l'introduction de la garantie des risques à l'exportation en 1943, la Suisse, tout en stimulant son exportation, agit indirectement sur le volume de la production. Il en est de même pour la Caisse de prêts de la Confédération, dont le but est de venir en aide aux entreprises ayant des difficultés de trésorerie.

Les problèmes du financement, de l'investissement et du crédit se trouvent étroitement liés à la politique de production, pour autant qu'elle comporte, cela va de soi, un programme d'extension ou de transformation. A côté des difficultés internes que pose le principe d'une telle politique au sein d'une nation, il se peut que viennent encore se superposer des complications d'ordre international. Dans cet ordre d'idées, il est intéressant de dire quelques mots « d'une nouvelle forme de crédit international : le prêt et bail » ².

On sait que tout transfert international de sommes très importantes pose des problèmes presque insurmontables, puisque les transferts en espèces sont forcément limités. On connaît le sort des réparations de guerre exigées de l'Allemagne par le traité de Versailles ! Aussi est-il apparu au cours de la dernière guerre une nouvelle forme de « commerce » international. Ainsi fut créée la loi prêt et bail, « système de prêt en nature, avec des modalités de remboursement très souples, qui peuvent être alternativement la restitution en nature après usage, le troc, c'est-à-dire la livraison de biens ou de services équivalents, l'indemnité par des avantages matériels ou immatériels non définis ». Bien que le principe du remboursement final soit prévu, le remboursement en espèces constitue en quelque sorte le cas exceptionnel. Les prestations sont évaluées en monnaie de compte.

Le « Lend and lease act » promulgué par les Etats-Unis le 11 mars 1941, fut doublé, en janvier 1942, d'un « contre prêt et bail », au crédit duquel sont venus s'inscrire les contre-prestations fournies par les autres Nations unies. Il est, en outre, convenu que les biens livrés,

1. cf. Fr. Scheurer : *Science de l'entreprise et contrôle des prix*, p. 12.

2. cf. article de M. H. Laufenburger in *Revue économique franco-suisse*, mai 1945, p. 55 et sv.

mais non utilisés à la fin de la guerre, pourraient être rétrocédés aux Etats-Unis, avec l'agrément de son Président. La compensation à l'équivalent est donc abandonnée.

Cet accord extrêmement vaste et extrêmement large dans son principe, a eu une répercussion très favorable pour les Nations unies sur la conduite de la guerre commune. Il est vrai qu'elle s'est également traduite par une expansion formidable des Etats-Unis. Bien qu'on ne soit pas encore fixé actuellement sur les modalités du règlement de comptes final, on peut présumer qu'il ne se heurtera pas à des difficultés insurmontables, étant donné la largeur de vues que les Etats-Unis semblent mettre dans cette question, ceci pour éviter de commettre à nouveau les mêmes erreurs d'antan.

Paragraphe VII : Politique de la consommation

Nous constatons une fois de plus qu'il est toujours arbitraire de compartimenter l'économie politique, vu l'interdépendance des phénomènes économiques. Il est malaisé de diviser et de classer en chapitres distincts les moyens employés par la politique d'orientation du pouvoir d'achat, certaines mesures participant de plusieurs domaines. Nous l'avons fait uniquement dans un but de clarté.

La politique de la consommation poursuivra, selon les circonstances, deux buts foncièrement différents :

- intensification de celle-ci par une augmentation de la capacité d'achat des consommateurs,
- limitation de celle-ci ou orientation de celle-ci sur les biens disponibles par un rationnement adéquat. De même, on pourra diriger le pouvoir d'achat plutôt sur les biens de production que sur ceux de consommation, ou l'inverse.

Pour ce qui a trait à l'extension de la consommation, celle-ci trouve son fondement dans la thèse selon laquelle les crises cycliques trouveraient leur cause dans une sous-consommation, plus particulièrement des salariés, étant donné la disjonction entre la courbe des profits et celle des salaires réels pendant la période de forte activité. D'où également l'idée que les crises pourraient être évitées ou fortement limitées par une consommation accrue, ce qui revient à poser le problème de la répartition des revenus entre les différentes classes de la population. Comme la classe des salariés est de loin la plus nom-

breuse, c'est le problème de la rémunération des travailleurs qui est visé en premier lieu.

Il y a lieu de remarquer que cette théorie attache plus d'importance au rôle que le salaire joue comme élément de revenu d'une classe de la population que comme élément composite du prix de revient. Toutefois, la saine logique nous apprend que toute augmentation de salaire se répercutera dans un délai plus ou moins long sur le prix de revient si elle n'est suivie d'un accroissement de rendement résultant de nouvelles méthodes de rationalisation, quoique au fond la théorie du prix de revient unitaire contienne une part de vérité. En effet, il est exact que les frais fixes seront répartis sur un nombre de produits plus étendu, de telle sorte qu'on ne peut parler de répercussion purement proportionnelle.

On espère pouvoir remédier ainsi aux défauts de l'appareil économique par une répartition appropriée du pouvoir d'achat. Une information publiée dernièrement ¹ nous apprend qu'une communauté de travail pour l'étude du marché et de la consommation vient de se constituer dans notre pays et qu'elle cherchera à mettre en pratique dans une mesure toujours plus grande les résultats obtenus dans le domaine scientifique quant à la couverture des besoins et aux possibilités de diriger la consommation. Ce mouvement qui procède du même principe fondamental nous prouve que la science économique est en pleine évolution. Alors que les classiques accordaient la primauté au problème et à l'étude de la production, l'économie moderne porte, elle, plutôt l'accent sur celui de la consommation. Comme le dit fort justement M. Piettre, pour l'économie américaine, elle pose « le problème économique en termes de pouvoir d'achat » ². Il n'est pas sans intérêt de souligner cette évolution caractéristique qui oriente de plus en plus la science économique vers des conceptions nettement sociales.

Les principaux moyens qui furent employés pour étendre la consommation dans les pays qui en tentèrent l'essai furent les suivants : augmentation des salaires (directe par l'élévation des taux à l'heure, indirecte par la réduction du temps de travail et l'octroi de vacances payées) — revalorisation du prix des produits agricoles — extension

1. juillet 1945

2. op. cit. p. 19

du crédit — imposition plus forte — entreprise de grands travaux publics — inflation budgétaire, etc. L'essai porta donc tant sur l'économie privée que sur l'économie publique.

La limitation de la consommation interviendra, elle, pour diverses causes, mais en particulier pour adapter celle-ci à la production. Ce procédé malthusianisme (si l'on peut s'exprimer ainsi) est, il est vrai, contraire à la loi des débouchés de J. B. Say. Il est rare, cependant, qu'il s'applique à l'ensemble de la consommation, mais bien plutôt à certains secteurs dans lesquels l'équilibre est rompu. Or, avant que l'équilibre ne soit rétabli, la disproportion entre la demande et l'offre aurait provoqué, sans nul doute, une hausse des prix. D'autre part, il est peut-être possible que la raréfaction de certains biens ne puisse être compensée avant un temps assez long, phénomène qui est plus particulièrement valable pour les produits agricoles, s'il n'existe pas de stocks en suffisance. Il pourra donc être utile de prévoir, dans l'intérêt général, une restriction de la consommation dans les domaines dont il s'agit. Celle-ci permettra également de combattre le renchérissement et de maintenir le coût de la vie à un niveau normal.

Un rationnement particulièrement draconien a dû être introduit dans presque tous les pays durant la dernière guerre. On sait que l'économie de guerre se caractérise par un changement de nature des besoins, et par une diminution de potentiel de production. Ce changement dans la nature des besoins provient surtout de l'accroissement souvent énorme des besoins des Etats pour la conduite de la guerre, besoins qui vont de plus en plus se substituer à ceux des particuliers. La mobilisation des troupes crée de nombreux vides dans les usines, qu'il sera difficile de combler ¹, d'autant plus qu'on manque en général d'ouvriers qualifiés. L'économie de guerre nous place devant le paradoxe suivant : demande accrue par suite de l'intensification des besoins publics, alors que l'offre est fortement réduite. Si les choses étaient laissées à leur libre cours, on assisterait à brève échéance à une hausse vertigineuse des prix, accentuée encore par les difficultés d'importation et la hausse des frais de transport. Il faut y ajouter un rendement plus onéreux des entreprises, du fait de la mobilisation de

1. L'Allemagne avait réussi à combler, dans une certaine mesure, le manque de main-d'œuvre par l'emploi de 12 millions de travailleurs étrangers en 1944.

la main-d'œuvre spécialisée, et parfois, des difficultés d'ordre monétaire.

La situation est donc complexe et appelle des mesures énergiques. La principale sera certainement un rationnement des biens qui n'existent pas en quantités suffisantes pour satisfaire aux besoins. Les prix devront, en outre, être taxés, afin d'interdire toute hausse abusive. Peut-être sera-t-il indiqué de pratiquer également une politique de subventions pour certaines denrées de première nécessité à des fins sociales ¹. La production devra être mise au service des besoins de guerre et les industries de luxe ou non vitales pour l'économie de guerre seront limitées ou fermées.

Il faudra également « rationner » le pouvoir d'achat existant entre les mains des consommateurs de façon à compenser l'offre réduite et à maintenir la stabilisation des prix. Ce rationnement interviendra sous forme de blocage des salaires, limitation des profits, dividendes, revenus de toutes sortes, politique de superfiscalité, épargne encouragée ou forcée, etc.

Il est bien entendu que le moyen le plus efficace pour empêcher la hausse des prix serait d'accroître l'offre. Mais, on se heurte la plupart du temps à une impossibilité matérielle. C'est pourquoi, il est nécessaire d'agir sur la demande par un rationnement au moyen de cartes et de tickets ad hoc. Il faudra également prêter une attention spéciale au marché noir qui peut menacer de saper tout l'édifice soigneusement construit.

Un élément dont il s'agit de ne pas faire fi non plus est celui de la confiance. En effet, si la défiance s'introduit peu à peu dans l'esprit des particuliers, elle risque d'annihiler tous les efforts qui seront tentés pour sauvegarder l'économie. Les théoriciens modernes, et en particuliers M. Aftalion dans sa théorie psychologique du change, font intervenir ce facteur dont on a méconnu longtemps l'importance pour apprécier la plupart des phénomènes économiques. Cette remarque s'applique en tout premier lieu aux phénomènes monétaires qui sont liés étroitement à ce facteur psychologique. Cet élément, assez instable et difficilement contrôlable, ne devra pas être négligé. On pourra certainement l'influencer par une propagande suggestive et par la voie de la presse.

1. cf. ordonnance No 57 du D. E. P. du 24. 10. 45. (R. O. 61, p. 892).

Il est donc indispensable de drainer tout le pouvoir d'achat qui ne peut s'investir dans des biens étant donné la contraction de l'approvisionnement civil. Le rationnement de la consommation permettra, en outre, de le diriger sur les biens qui existent en suffisance. Ce sera notamment le cas pour certaines denrées saisonnières. On a constaté, par ailleurs, que le fait de rationner tel ou tel produit peut contribuer à maintenir une demande artificiellement forte. Citons comme exemple le rationnement de la poudre d'œufs en Suisse.

Il apparaît donc qu'une politique dirigée de la consommation constitue un complément indispensable des diverses mesures prises au titre de l'économie de guerre. Elle en est un rouage nécessaire qui concourt à la réalisation de la thèse fondamentale : adapter la consommation à la production.

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE SIXIÈME

Brève étude comparée des expériences française, américaine, belge et allemande

D'emblée, nous désirons préciser que nous n'avons nullement l'intention dans ce court chapitre d'épuiser la matière que nous suggère notre titre. En effet, nombre d'auteurs beaucoup plus qualifiés que nous se sont déjà attachés à l'étude de ces quatre vastes expériences, de telle sorte que celles-ci sont actuellement bien connues. Si nous avons tenu à inclure ce chapitre, c'est en quelque sorte pour illustrer notre étude et pour essayer de dégager les traits essentiels de ces expériences et examiner à la lumière des faits les causes de leurs réussites et de leurs échecs.

Nous examinerons tout d'abord succinctement quelles furent les principales mesures économiques, monétaires, politiques et sociales prises par les pays en cause.

Mesures économiques

En juin 1936, à l'avènement du ministère de M. L. Blum, la France est encore en pleine crise économique accentuée peut-être encore par l'échec de la politique de déflation tentée par le Président Laval. La France, tout comme la Suisse d'ailleurs, était devenue un îlot de vie chère, ce qui paralysait son commerce extérieur. Il semblait donc que le nouveau gouvernement français dût s'empresse, ensuite de l'échec de la déflation, d'aligner le franc français sur les autres monnaies. Il n'en fut cependant rien. Le gouvernement, estimant que la crise était imputable à une sous-consommation, espéra pouvoir la

surmonter grâce à une augmentation du pouvoir d'achat des différentes classes de la population et tout particulièrement des travailleurs ¹. Par l'accord Matignon, du 7 juin 1936, les conventions collectives, du 21 juin 1936, et les clauses d'arbitrage décrétées par une loi du 31 décembre 1936, la hausse des salaires nominaux a atteint en 1938, selon les régions et les catégories, 33 à 50 %. De même, la réduction de la durée de travail ramenée à 40 heures allait, espérait-on, accroître le pouvoir d'achat des salariés parce qu'elle obligerait les entrepreneurs à employer un plus grand nombre d'ouvriers. Certains milieux étaient d'ailleurs persuadés que cette hausse des salaires pourrait être supportée par les larges profits patronaux. On essaya également de revaloriser le prix des produits agricoles. Le gouvernement pratiqua, en outre, une large politique des dépenses par une inflation budgétaire, par des emprunts et par un plan de grands travaux portant sur 20 milliards de francs.

Aux U. S. A., la politique du pouvoir d'achat fut précédée, à l'inverse de la France, de réformes monétaires et financières. Ce fut la première tâche à laquelle s'attela le Président Roosevelt, qui entra en fonction le 4 mars 1933. La crise dans laquelle se débattait l'économie américaine semblait trouver sa source dans une surproduction. Aussi chercha-t-on le remède en agissant sur les deux facteurs de la loi de l'offre et de la demande : en comprimant l'offre et en étendant la demande. L'offre fut réduite en particulier par une restriction de la culture des produits agricoles en allouant aux intéressés des primes compensatrices, et par la conclusion libre de Codes de la profession qui limitaient les méthodes de concurrence, élevaient les taux de salaires et réduisaient la durée de travail pour la production industrielle ². Ces codes procédaient surtout de l'esprit corporatiste et ne furent pas imposés par décret gouvernemental. Ici également, une large politique des dépenses publiques fut pratiquée.

En 1934, **la Belgique** subissait également l'influence maléfique de la crise, aggravée encore par l'inflation de 1926-31 et par l'échec de la déflation tentée en 1931-34. Le belga était en baisse constante de telle

1. cf. A. Piettre, *op. cit.*, p. 46.

2. *Agricultural Adjustment Act*, A. A. A., du 12 mai 1933.
National Industrial Recovery Act, du 16 juin 1933.

sorte qu'une disparité toujours plus grande existait entre celui-ci et les autres monnaies. Cette situation eut pour résultat une réduction excessive des marges de profit, puis finalement les exportations avec pertes furent couvertes par des primes allouées par le gouvernement. Ces mesures n'empêchèrent toutefois pas le niveau des exportations de baisser dans une proportion inquiétante. Les industriels cherchèrent dès lors à compenser ce déficit par une augmentation des prix des produits vendus à l'intérieur du pays, fait qui accentuait encore la disparité entre les prix de gros et ceux de détail, ceux-ci subissant l'influence des éléments rigides des prix de revient, ceux-là des importations. On se trouvait donc dans un cercle vicieux. En mars 1935, le premier gouvernement de rénovation nationale, conduit par M. Paul van Zeeland, arrive au pouvoir et propose un plan de réformes. Le but économique tendait à stimuler les échanges internationaux et à reconstituer la marge des profits des entreprises. Pour y parvenir, le gouvernement de rénovation nationale agit sur trois éléments : la diminution du prix de revient, l'augmentation des prix de vente, l'accroissement de la demande. Les échanges internationaux furent encouragés par la dévaluation. Une légère hausse des prix intérieurs était souhaitable pour ranimer l'activité économique. Quant aux prix de gros, ils augmentèrent rapidement par le fait de la dévaluation et l'équilibre fut bientôt rétabli. Concernant les interventions positives, le gouvernement chercha à réduire le taux de l'intérêt, en particulier par une conversion des rentes, et les taux d'imposition furent abaissés dans la mesure où le budget de l'État le permettait. Grâce au produit de la réévaluation de l'encaisse-or, l'Office de reconstruction économique entreprit un programme de grands travaux publics. Il est intéressant de noter que jusqu'en 1937, les salaires ne furent que très peu augmentés, nonobstant la dévaluation, et qu'on escompta améliorer le standard de vie de la classe ouvrière par la réintégration des chômeurs dans le circuit économique et par la suppression des journées perdues. Dès mars 1935, les allègements fiscaux et la baisse du taux d'intérêt devinrent effectifs.

En juin 1936, le second gouvernement de rénovation nationale, qui continua de rester au pouvoir dans les circonstances que l'on sait, compléta son vaste programme d'action. Si le programme du premier gouvernement constituait la phase monétaire et économique, le second

allait constituer la phase sociale et financière ¹. Des minima de salaires furent décrétés, de même qu'une augmentation des allocations familiales. Six jours de vacances payées furent accordés aux ouvriers. La limitation de la durée de travail ne fut pas rigide, mais adaptée au caractère propre de chaque profession, sauf en ce qui concerne les travaux dangereux, insalubres ou pénibles. En revanche, l'offre de main-d'œuvre fut réduite par l'avancement obligatoire de l'âge de la retraite d'une part, la prolongation de la scolarité et l'interdiction plus sévère du cumul d'emploi d'autre part. Maintenant que les marges de bénéfices étaient reconstituées, on chercha à développer le commerce extérieur par des traités de commerce.

C'est certainement l'Allemagne, sous le gouvernement national-socialiste qui accéda au pouvoir le 5 mars 1933, qui entreprit la plus vaste et la plus complète expérience d'économie dirigée par ses deux plans quadriennaux dont le premier visait la résorption du chômage et le second l'affranchissement économique de l'Allemagne en ce qui concerne son approvisionnement en matières premières et en denrées alimentaires. Par l'ampleur et la rigueur des méthodes employées, tous les secteurs de l'économie furent soumis à l'influence et au contrôle de l'Etat. Grâce à une politique monétaire et financière audacieuses, affranchies du principe en vertu duquel le volume de la monnaie en circulation doit être dépendant du degré de l'activité économique, et par conséquent de la production, elle parvint à assurer le financement public d'un vaste programme de travaux. L'organisme de crédit, fortement ébranlé par la crise, ne recommença véritablement à fonctionner que lorsque l'Etat se mit à passer d'importantes commandes à l'économie privée. Nous avons déjà vu comment furent financées les importantes commandes d'armement. De même, le taux d'intérêt put être abaissé par une conversion des rentes. L'Etat est par ailleurs intervenu directement comme entrepreneur dans certains domaines en étant actionnaire unique d'énormes entreprises, notamment de la V. I. A. G. et des Reichswerke H. Goering A. G. ².

Sur le plan extérieur, l'Allemagne institua le contrôle des changes et préconisa le principe de limiter ses importations au produit de ses

1. Déclaration ministérielle aux Chambres du 24 juin 1936.

2. Fr. Scheurer : *Planisme économique et hautes études commerciales*, p. 16.

exportations. Elle contraignit, ce faisant, ses co-contractants à adopter des mesures de défense par le système des clearings. Pour sauvegarder la valeur interne de la monnaie, différents régulateurs furent instaurés, tels la politique des prix et des salaires par le blocage, celle des impôts, de l'épargne et de la consommation, de manière à obtenir un accord parfait entre la création et la résorption de monnaie. En effet, bien que le mark fût évalué par rapport à l'or, la monnaie elle-même ne reposait pas sur une base métallique proprement dite, étant donné le faible stock d'or de la banque d'émission. C'est pourquoi, il était indispensable de maintenir sa valeur interne par une orientation rigoureuse de toute l'économie. De l'avis de maints économistes, l'Allemagne semble y avoir réussi, en tout cas avant la déclaration de guerre, car le niveau des prix intérieurs se maintint de manière relativement stable.

Mesures monétaires

À l'encontre des U. S. A. et de la Belgique, la France espéra pouvoir restaurer son économie sans procéder à une manipulation monétaire, ce qui contribua à un mauvais départ, car la confiance en la monnaie ne se rétablit jamais complètement. Dès le 1^{er} octobre 1936, la France va de nouveau vivre dans un système de papier-monnaie. Le franc, qui était défini par une limite maximale et minimale, devint flottant par le décret-loi du 30 juin 1937. Il est relié, toutefois, en mai 1938 par un cours maximum à la livre sterling. La défiance psychologique en la monnaie va saper peu à peu ses fondements, de telle sorte que le franc se dépréciera constamment. Cette dépréciation sera encore accentuée par des sorties d'or fort importantes.

Les U. S. A. n'ont pas dévalué le dollar pour des raisons monétaires ou techniques, mais bien à des fins de politique économique, pour provoquer une hausse des prix. Cet effet ne fut d'ailleurs que partiellement atteint. Remarquons que la dévaluation s'est faite selon la méthode dite de décrochage par rapport à l'or, par l'interdiction d'exportation du métal précieux. Celle-ci fut impuissante à provoquer la contre-déflation que l'on en attendait.

La dévaluation belge était nécessitée, en revanche, par un alignement du franc belge sur les autres monnaies, dont la disparité paraly-

sait les échanges internationaux. Bien que la dévaluation s'élevât à 28 %, elle n'eut pas pour conséquence un accroissement proportionnel des prix intérieurs. Selon M. Aftalion ¹ « la résistance à la hausse des prix en francs papiers a tenu dans la constance des appréciations individuelles de l'unité monétaire qui s'oppose à l'ascension rapide des prix en monnaie nationale et maintient l'infériorité des prix-or intérieurs, particulièrement des prix de détail, par rapport aux prix-or extérieurs. A quoi, il faut y ajouter une propagande habile du gouvernement qui faisait appel à la conscience, à la bonne volonté et au patriotisme des chefs d'entreprise ».

Les mesures monétaires allemandes ont ceci de particulier qu'elles se sont déroulées exclusivement en vase-clos, le régime du contrôle des changes étant institué pour l'extérieur. Comme nous le relevions, la valeur extérieure du mark a été sauvegardée précisément par ce régime. On ne peut donc les analyser qu'en fonction de l'économie allemande, tout en remarquant que leur but essentiel tendait à assurer un parallélisme entre la production d'une part et l'émission de monnaie d'autre part.

Mesures politiques et sociales

Bien que les mesures prises dans ces diverses expériences aient déployé leurs effets sur le terrain économique, elles ont été également inspirées de buts extra-économiques, et en particulier politiques et sociaux. Tout gouvernement a des devoirs politiques qu'il ne peut ignorer. Il a le devoir d'assurer l'ordre et la tranquillité qui sont en tout premier lieu conditionnés par une économie satisfaisante qui implique un niveau normal de l'emploi. Le relèvement des salaires, le paiement de vacances, la réduction de la journée de travail, en un mot la politique dite du pouvoir d'achat a un sens aussi nettement social. C'est dire qu'à la base des mesures prises, il ne faut pas en général rechercher une cause unique, mais bien des causes multiples qui ne sont pas toujours apparentes.

Comparons maintenant succinctement quels furent les différents résultats atteints, bien qu'il ne soit pas possible de les confronter sur

1. A. Aftalion : *Monnaie, prix et change*, p. 350.

tous les points, étant donné les divergences qui existent d'une expérience à l'autre.

1^o Réduction de l'offre

Ce sont plus particulièrement les U. S. A. et la France, mais dans une mesure moindre, qui se sont attachés à comprimer et à régler l'offre. Par l'introduction de Codes de la profession dits « Codes de concurrence loyale », des règles générales propres à chaque branche, relatives aux conditions de production et de travail furent décrétées. Ces règles générales instituaient des prix minima et limitaient également la durée du travail. Ces codes eurent une certaine influence régulatrice sur le cours de la production. Mais ils ne répondirent pas à tous les espoirs que l'on avait mis en eux. Les résultats furent plus probants dans l'agriculture où l'offre put être limitée par des restrictions d'ensemencement et par une sécheresse fort opportune. La France se borna à pratiquer une politique du blé, afin de maintenir, par des mesures de protection diverses, assez disparates d'ailleurs, un prix aussi élevé que possible. Celle-ci n'eut qu'un effet passager qui aboutit finalement à un amenuisement des revenus agricoles en raison des diverses charges nouvelles que durent subir les agriculteurs : élévation des salaires ruraux et hausse des produits industriels ¹.

2^o Augmentation de la demande

Il apparaissait aisé de relever le pouvoir d'achat des masses par une augmentation des salaires. Toutefois, on sait que tout accroissement de salaires qui n'est pas complété d'un accroissement de productivité se répercutera par la force des choses sur les prix de revient, de telle sorte qu'en fait le pouvoir d'achat réel restera inchangé. C'est ce qui s'est produit dans la majorité des cas et la hausse du coût de la vie a complètement annihilé et parfois même au-delà l'augmentation des salaires nominaux. Néanmoins, en Belgique, M. van Zeeland réussit à améliorer les salaires nets de 7,7 % pour les ouvriers qualifiés et de 11,2 % pour les non qualifiés, quoique dans une mesure moindre que la hausse nominale ².

Quant aux grands travaux, on peut dire que les résultats ne furent

1. A. Piettre, op. cit., p. 200.

2. cf. Déclarations ministérielles aux Chambres, septembre 1937.

pas, d'une façon générale, proportionnés aux sommes qui furent budgétées pour leur exécution et qui ne furent pas toujours dépensées en totalité. Ils permirent, il est vrai, l'occupation de chômeurs, résultat qui n'est pas à sous-estimer au point de vue social. Mais encore une fois, en regard des sommes dépensées, le résultat atteint fut aléatoire.

En ce qui concerne l'inflation budgétaire, elle n'eut pas non plus les effets que l'on escomptait. On a constaté depuis qu'il ne suffit pas d'injecter dans le circuit économique un flot de monnaie pour provoquer un essor. Malgré une liquidité démesurément accrue, le mouvement des affaires restait inerte, parce que le climat psychologique propice à son développement n'existait plus.

3^e Remarques générales sur les expériences

Il n'est pas possible, comme nous l'avons déjà dit, de procéder à une étude comparée généralisée de ces quatre expériences. Seules quelques remarques communes peuvent être formulées. En effet, une expérience ne peut être soigneusement analysée qu'en fonction de la situation et des conditions particulières qui régnaient dans le pays envisagé. De même, ce qu'on désigne par le terme de « crise » pourra être un phénomène fort différent suivant l'économie choisie. D'autre part, il faut souligner que si les expériences américaine, belge et française cherchaient à orienter et à diriger la production et la consommation, l'expérience allemande, elle, a concentré plutôt ses efforts sur les phénomènes de circulation. Elles ne procèdent donc pas d'un même esprit à la base, c'est ce qui rend toute comparaison difficile ou impossible.

De même les expériences se différencient quant à leurs résultats matériels et psychologiques. Toutefois, on peut remarquer que la large politique du pouvoir d'achat s'est traduite d'une façon générale par une hausse proportionnelle du coût de la vie, sauf peut-être en Allemagne. En Belgique également, un écart bienfaisant a pu être maintenu temporairement, grâce, pensons-nous, à la compression qui a pu être exercée sur les prix de revient. D'ailleurs, il ne faut pas oublier qu'à la démission de M. van Zeeland (octobre 1937), la répercussion des charges nouvelles avaient pu être évitées parce que l'indice de la production industrielle était très haut, mais que cette situation ne dura malheureusement pas.

Il est plus difficile de porter un jugement sur l'économie allemande qui s'est déroulée en vase-clos. Son but n'était pas tellement d'assurer un haut standard de vie au peuple allemand que d'obtenir, par un armement formidable, une hégémonie sans bornes. Toutes les forces vives de l'économie concouraient à cette fin. Comme effet accessoire, elle eut pour conséquence la réintégration des chômeurs dans l'économie, argument psychologique que le gouvernement national-socialiste mit en épingle avec habileté dans sa propagande. Emprisonnée dans son corset de fer, l'économie tenait bon à l'étonnement de beaucoup. La guerre allait exiger d'elle un effort qui devint peu à peu au-dessus de ses forces. Comme lors de la guerre précédente, les emprunts émis par le gouvernement ne purent bientôt plus être couverts, de telle sorte qu'on assista à une progression croissante de la dette à court terme. Il devenait dès lors évident, à moins d'un retour sensationnel des opérations militaires, que l'économie s'en allait à la dérive et que la catastrophe serait d'autant plus grave qu'elle serait retardée plus longtemps.

Nous nous en voudrions, cependant, de ne pas reconnaître que les dirigeants ont su bien tenir en rênes, par la méthode forte, l'économie de leur pays. Si les moyens utilisés ont choqué parfois, et à juste titre croyons-nous, le sens inné d'une certaine liberté imprescriptible à tout individu, il n'en reste pas moins que l'expérience allemande constitue en quelque sorte un vaste laboratoire extrêmement intéressant pour les économistes. En ayant bien en mains tous les facteurs économiques, l'Allemagne a pratiqué, à notre avis, une expérience presque intégrale d'orientation du pouvoir d'achat. Mais ce n'était qu'un but et non un moyen.

Dans les autres pays considérés, l'expérience constituait un moyen de ranimer l'économie ou de rétablir l'équilibre perdu. Alors qu'en Belgique, les résultats furent dans l'ensemble matériels et psychologiques, ils ne furent pour ainsi dire que psychologiques aux U. S. A. et nuls pour la France. Ces appréciations toutes générales démontrent qu'il n'est pas possible d'influencer de façon purement mécanique et technique l'économie d'un pays et qu'il faut compter avec des impondérables, en particulier d'ordre psychologique, inhérents à la complexité des faits économiques eux-mêmes.

CHAPITRE SEPTIÈME

Conclusions

Après avoir examiné au cours de notre brève étude les différences essentielles qui séparent l'économie libérale de l'économie dirigée, et les principaux moyens utilisés par cette dernière, essayons de dégager quelques remarques générales sur ces deux formes d'économie.

La préférence que l'on accordera à l'une ou à l'autre ressortira essentiellement de causes philosophiques et non de causes économiques pures. Nous avons vu qu'on ne peut résoudre les problèmes économiques par des solutions purement techniques — bien qu'ils soient au fond essentiellement techniques — parce qu'ils contiennent une large part de valeur humaine. Or, si le planisme est capable de diriger la vie économique, il est, croyons-nous, impuissant à dominer le facteur humain. On est conduit dès lors au totalitarisme. C'est également poser le problème du déterminisme et du libre-arbitre. Or, ce sont des domaines que nous ne désirons pas aborder, et nous nous bornerons à des considérations d'ordre économique.

Il est évident que l'expression « économie dirigée » est assez vague en elle-même, et que sa forme peut être très nuancée. Si elle est exécutée selon un plan conçu à l'avance, on parlera alors de planisme ou d'économie planifiée. C'est la coordination de l'initiative personnelle des individus par un organisme central. Notre pays n'a jamais élaboré de programme économique, de telle sorte que les brèches toujours plus profondes que l'économie dirigée a ouvertes sont dues à l'évolution de circonstances, surtout extérieures. Ces interventions sont sporadiques et partielles. Elles ont eu principalement pour but d'adapter notre économie à l'évolution des événements et à maintenir un certain équilibre entre les différentes forces en présence. Ceci est tout particulièrement valable pour les revenus touchés par les diffé-

rentes catégories de bénéficiaires, sans oublier le revenu de l'Etat : l'impôt.

Ce développement tentaculaire du pouvoir central va évidemment à fin contraire de la structure traditionnelle de la Suisse qui est d'essence fédéraliste. La Suisse, en effet, n'est pas une confédération d'états, mais un Etat fédératif. C'est pourquoi, de par sa structure même et par son interdépendance avec l'étranger, la Suisse se doit d'être libérale. D'aucuns pensent actuellement que le libéralisme du XIX^e siècle qui fit la gloire de ce siècle est définitivement suranné. Nous ne sommes pas de cet avis, car les peuples auront certainement à nouveau la sagesse d'observer librement la discipline indispensable à son bon fonctionnement. Envisagé dans cet esprit, on ne pourrait que se réjouir d'un retour vers une économie libérale. Le problème des échanges internationaux, en particulier, pourrait être résolu également dans une certaine mesure par un rétablissement de l'étalon-or.

Il est toujours à craindre que l'organisme central qui tient en mains une économie ait en vue des intérêts particuliers qui priment l'intérêt général. D'autre part, sera-t-il toujours possible de déceler quel est l'intérêt général ? On se rend compte de l'écrasante responsabilité que doit endosser l'organisme central chargé d'orienter l'économie. Le problème est d'ailleurs le même s'agissant des échanges internationaux et les mêmes doutes peuvent être émis quant à la création d'un fonds monétaire international. Quelles assurances seront données aux pays de faible importance que les états les plus puissants ne poursuivront pas des buts égoïstes ?

On nous dira peut-être que l'économie dirigée procure une stabilité dans les secteurs les plus sujets à des variations de conjoncture et que cet élément n'est pas à dédaigner. Cette observation est juste. Mais, stabilité ne doit pas signifier rigidité. Une économie qui désire se développer doit être dynamique. N'est-il pas d'ailleurs dans certains cas aussi arbitraire de lutter et d'entraver la loi de l'offre et de la demande que de la laisser aller à son libre cours ? Il est en tout cas de première importance que l'intérêt individuel ne soit pas bridé par des mesures limitatives et restrictives. Ce serait vouer une économie à la ruine certaine.

C'est pourquoi il nous paraît qu'une économie libérale crée un climat plus favorable à l'éclosion et au développement de l'initiative

individuelle que l'économie dirigée ou le planisme, qui, par définition, comportent des restrictions de tous genres. Sans doute faudra-t-il parfois mettre un frein à l'intérêt individuel et singulièrement lorsqu'il sera en opposition avec l'intérêt général. C'est précisément vers ce but que devraient tendre les efforts d'un nouveau libéralisme rationnel, afin d'empêcher les abus parfois criants des lois économiques amORAles. Ainsi se légitimeraient certaines interventions des pouvoirs publics dans le secteur économique, interventions qui devraient être à buts et à cadres limités et ne devraient pas mettre en cause le principe libéral du système.

En outre, il y aura peut-être intérêt à protéger et à réglementer temporairement certains secteurs menacés ou rétablir certains équilibres rompus. Les mesures prises en ce cas pourraient avoir non seulement un but d'aide et de protection, mais peut-être encore d'éducation. De même, ces interventions pourraient être motivées par des but sociaux, tendance qu'on semble de plus en plus admettre actuellement. Mais elles ne devraient avoir qu'un caractère transitoire ¹.

Aussi nous demandons-nous si c'est bien vers ce but que tendent d'une façon générale les nouvelles propositions du Conseil fédéral relatives aux articles économiques de la constitution fédérale ². Ces articles sont évidemment un compromis. Ils peuvent entraîner l'élaboration d'une série de lois qui auront pour effet de stimuler, mais également d'entraver notre économie. Leur rédaction n'est d'ailleurs pas encore définitive et ils soulèveront encore très certainement des débats passionnés. La proclamation du principe intangible de la liberté du commerce et de l'industrie est bien infirmée par les nombreuses restrictions prévues. Le nouvel article 32 qui prévoit que les lois ou arrêtés pris en vertu de ces dispositions seront soumis au vote du peuple, est de nature à apaiser dans une certaine mesure certaines craintes. Les articles économiques ne vaudront d'ailleurs que par l'application que l'on en fera. Nous souhaitons que nos Autorités le comprennent et sachent les adapter constamment si ce n'est dans leur forme, mais dans leur application, à la situation économique internationale.

1. Dans une brochure intitulée *Le droit d'exception dans l'horlogerie*, M. le Dr Huber cite la devise proposée par M. le professeur G. Messmer dans son livre *La question sociale* qui est la suivante : « Autant de liberté que possible, autant de limitations que nécessaire ». Celle-ci nous paraît fort judicieuse.

2. cf. message du Conseil fédéral aux Chambres du 3 août 1945.

Bibliographie

- A. Aftalion :** *Monnaie, prix et change.* Recueil Sirey, Paris 1940.
- A. Amon :** *Probleme der Kriegswirtschaft.* Polygraphischer Verlag Zürich, 1942.
- F. Baudhuin :** *La dévaluation du franc belge.* Edition universelle, Bruxelles 1935.
- E. Böhler :** *Le financement de la création de possibilités de travail.* Librairie F. Rouge & Cie S. A., Lausanne.
- M. Bouniatian :** *Dépression, progrès technique et dévaluation.* Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1935.
- P. Dreyfuss :** *Le pouvoir d'achat des classes ouvrières,* thèse Paris 1935.
- M. Charvet :** *La crise du système bancaire belge et sa réorganisation récente.* Recueil Sirey, Paris 1936.
- M. Fahrländer :** *Das Volksvermögen der Schweiz,* thèse, Bâle 1919.
- H. Ford :** *Aujourd'hui et demain.* Librairie Payot, Paris 1926.
Ma vie et mon œuvre. Librairie Payot, Paris 1925.
- J. M. Keynes :** *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie.* Librairie Payot, Paris 1942.
- B. Nogaro :** *Problèmes contemporains des finances publiques.*
Equilibre budgétaire et finance de guerre. Donnat & Montchrétien, Paris 1938.
- A. Piettre :** *La politique du pouvoir d'achat devant les faits.* Librairie de Médecis, Paris 1938.
- A. Rasi :** *Le rôle des banques suisses en économie de guerre.* Imprimerie H. Messeiller, Neuchâtel 1943.
- P.-R. Rosset :** *Progrès technique et prospérité économique.* Sauerländer & Co, Aarau 1938.
- Ch. Schertenleib :** *Traité théorique et pratique de l'étude du marché.* Rouge & Cie, Lausanne 1945.
- F. Scheurer fils :** *Science de l'entreprise et contrôle des prix.* Delachaux & Niestlé S. A., Neuchâtel 1940.
Planisme économique et hautes études commerciales. Secrétariat de l'Université, Neuchâtel 1938.
- G. Sotiroff :** *Evaluations et théorie du revenu national.* Thèse, Fribourg 1943.
- J. Sylvestre :** *La dévaluation du franc belge.* Librairie sociale et économique, Paris 1939.

- P. Szykaruk :** *La théorie du multiplicateur d'investissement et l'expérience allemande 1933-1937.* Edition J. Stocker, Lucerne 1945.
- Th. Stör :** *Theoretische und empirische Untersuchungen zur Kaufkraft-paritätentheorie.* Gustav Cassels, thèse, Zürich 1937.
- E. Wagemann :** *Wo kommt das viele Geld her ? (D'où vient tout cet argent ?)* Librairie Plon, Paris 1941.
Introduction à la théorie du mouvement des affaires. Librairie Alcan, Paris 1932.
La stratégie économique. Librairie Payot, Paris 1938.

- Périodiques :** *La vie économique*
Bulletin mensuel de la Banque nationale suisse
Bulletin semestriel de la Société de Banque suisse
L'organisation industrielle
Revue économique et sociale
Revue économique franco-suisse
N. Z. Z.

Table des matières

	Pages
PRÉFACE	9

Première partie

CHAPITRE I :	Qu'entend-on par pouvoir d'achat ? . . .	11
CHAPITRE II :	Formation du pouvoir d'achat. Combinaisons diverses des facteurs qui concourent à la production	16
CHAPITRE III :	Formation et investissement des revenus. Petit circuit des revenus. Courants de capital . .	19
CHAPITRE IV :	Adaptation de la production et des activités qui en découlent dans un régime d'économie libérale (mécanisme des prix)	28

Deuxième partie

CHAPITRE V :	L'orientation du pouvoir d'achat	32
SOUS-CHAPITRE I :	ses buts	32
SOUS-CHAPITRE II :	ses moyens	41
Section 1 :	Généralités	41
Section 2 :	Moyens externes : le contrôle des changes .	44
Section 3 :	Moyens internes	51
Paragraphe 1 :	Politique des prix	51
» 2 :	Politique des salaires	61
» 3 :	Politique de l'épargne	72
» 4 :	Politique de la monnaie	77
» 5 :	Politique financière	85
» 6 :	Politique de la production, des investissements, du crédit	91
» 7 :	Politique de la consommation	95

Troisième partie

CHAPITRE VI :	Brève étude comparée des expériences française, américaine, belge et allemande	100
CHAPITRE VII :	Conclusions	109
BIBLIOGRAPHIE		112

Octobre 1949

IMPRIMERIE PFEUTI & WICKY - LE LANDERON (NE)

